

Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

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 Associada e Diretora 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); **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.

2026, numero speciale

INDICE

Diletta Danieli <i>Presentazione del numero speciale. La cittadinanza europea: uno statuto personale in costante evoluzione</i>	I
Mario Calogero <i>Aspetti particolari delle recenti disposizioni urgenti in materia di cittadinanza (decreto legge n. 36/2025 convertito in legge n. 74/2025) e la cittadinanza europea</i>	1
Angela Di Stasi, Angela Festa <i>La cittadinanza europea: dalla market citizenship all'attributo «identitario». Brevi riflessioni su uno «statuto» personale in forzato dinamismo alla prova dei nuovi sviluppi giurisprudenziali</i>	27
Davide Diverio <i>Cittadinanza e non discriminazione nella disciplina del mercato interno dell'Unione europea</i>	53
Costanza Honorati <i>A piccoli passi verso una nozione autonoma di cittadinanza europea: il concetto di «legame effettivo»</i>	85
Simone Marinai <i>From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence</i>	97
Stefano Montaldo <i>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</i>	123
Lina Panella <i>Le omissioni della legge n. 74/2025 e la cittadinanza europea</i>	153
Maria Caterina Baruffi <i>Questioni in tema di cittadinanza e di status personali e familiari (con particolare riguardo ai minori nati tramite maternità surrogata)</i>	173

Presentazione del numero speciale

La cittadinanza europea: uno statuto personale in costante evoluzione

Diletta Danieli*

Costituendo uno degli istituti fondanti dell'ordinamento giuridico europeo, la cittadinanza dell'Unione, a oltre trent'anni dalla sua creazione, è rimasta stabilmente al centro dell'azione delle istituzioni, in considerazione, da un lato, della sua rilevanza «costituzionale» e, dall'altro, della sua dimensione multiforme, alla luce dei numerosi sviluppi giurisprudenziali e politici relativi ai diritti dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. La natura complessa della cittadinanza europea (e, ugualmente, può dirsi per quella nazionale) deriva dalla sua profonda interconnessione con i fattori economici, sociali e politici che hanno orientato il processo di integrazione. In quanto tale, essa risente anche delle più ampie implicazioni delle crisi e delle sfide che hanno interessato il continente europeo, soprattutto nell'ultimo decennio (tra cui la Brexit, la pandemia di Covid-19, l'arretramento dello Stato di diritto in alcuni Stati membri, i flussi migratori e il crescente euroscetticismo), con la conseguenza che, nell'effettiva attuazione dei diritti di cittadinanza dell'Unione, sono emerse tendenze non lineari, che combinano dinamiche espansive e regressive. Cionondimeno, è possibile osservare, specie attraverso l'evoluzione della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, come la cittadinanza europea si stia progressivamente affrancando dal suo fondamento radicato nei principi del mercato interno per assumere, in modo compiuto, quella qualificazione di *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri che la proietta sul piano più ampio dell'identità europea e dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE.

Dalle considerazioni di contesto brevemente richiamate si è sviluppata la proposta progettuale [«PROmoting and PROgressing European Union CITizenship rights for a value-based and future-proof integration – PRO²-EUCITI»](#), che è stata finanziata dall'Unione europea come modulo Jean Monnet per il triennio 2024-2027, di cui è beneficiario il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona e nell'ambito del quale si è tenuto il primo convegno annuale in data 19 settembre 2025. Con questo numero speciale della rivista *Papers di diritto europeo*, grazie alla positiva accoglienza

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Verona, e responsabile del modulo Jean Monnet «PROmoting and PROgressing European Union CITizenship rights for a value-based and future-proof integration – PRO²-EUCITI» (*Project no.* 101176542 – *Call:* ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH).

della Direzione editoriale, si è voluto dare continuità alle relazioni e al dibattito che hanno animato tale iniziativa, dedicata, come si è tentato di valorizzare attraverso il suo titolo, ad una riflessione scientifica sulla cittadinanza europea come «statuto personale in costante evoluzione». Nel corso delle due sessioni in cui si è articolato il convegno, sono stati discussi i temi del rapporto tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea, non solo sotto il profilo del diritto UE, ma anche tenendo conto delle riforme che hanno riguardato la legislazione italiana in materia di cittadinanza che, inevitabilmente, si riflettono anche in prospettiva sovranazionale, e dell'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, che si intersecano con le politiche settoriali dell'Unione, dal mercato interno alla cooperazione giudiziaria civile.

Per quanto riguarda la prima area tematica, l'interdipendenza tra cittadinanza nazionale e dell'Unione rappresenta certamente la pietra angolare della peculiarità stessa dell'istituto disciplinato a livello UE ma, al contempo, un elemento di intrinseco «dinamismo» quanto all'incidenza esercitata dal diritto dell'Unione sugli ordinamenti interni. Infatti, tramite un percorso giurisprudenziale in cui la Corte di giustizia ha affrontato diverse casistiche di acquisto e di revoca della cittadinanza di uno Stato membro, è giunta ad affermare, con la sentenza *Commissione c. Malta* del 29 aprile 2025¹, che la cittadinanza europea trova il suo fondamento «sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti [la] competenza [in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza nazionale] in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione»². Tale pronuncia del giudice dell'Unione è oggetto di un approfondimento specifico, in questo numero speciale, curato da Simone Marinai, che ne evidenzia altresì i profili «strutturali» sui quali rimangono margini di incertezza, in particolare con riferimento alla definizione di criteri che possano limitare la discrezionalità statale nel disciplinare la materia della cittadinanza, tra i quali l'eventuale sussistenza di un *genuine link* come condizione necessaria per l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro. Proprio al concetto di «legame effettivo» è dedicato il contributo di Costanza Honorati, la quale, a partire da un'analisi della giurisprudenza UE in tema di prestazioni sociali richieste da cittadini europei che hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione, riflette più ampiamente sul progressivo riconoscimento di tale principio come «parametro di legittimità dello *status civitatis* europeo nel suo complesso». Altrettanto in una prospettiva di sistema, muovendo dalla «natura anfibia» della cittadinanza europea che nasce sul paradigma della natura derivata ma si evolve verso la possibile acquisizione di un regime giuridico

¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23](#), *Commissione c. Malta*, EU:C:2025:283.

² *Ivi*, punto 95.

autonomo, è stato elaborato lo scritto di Angela Di Stasi e Angela Festa, anch'esso soffermandosi sugli sviluppi giurisprudenziali più recenti, a livello europeo e italiano.

Spostandosi sul piano del diritto nazionale, il tema del rapporto tra la cittadinanza dell'Unione e, in particolare, la cittadinanza italiana è stato trattato alla luce delle modifiche alla legge n. 91/1992, introdotte nel 2025³, con riguardo alla regolamentazione dell'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, entro un quadro peraltro modellato dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale, anche successiva alla riforma legislativa⁴. Tali aspetti sono stati diffusamente approfonditi, tenendo conto dei principi derivanti dal diritto dell'Unione europea, nel contributo di Mario Calogero e in quello di Lina Panella, che affronta anche la questione, di indubbia rilevanza concreta, dei minori stranieri nati in Italia e che conducono stabilmente la loro vita nel territorio italiano.

Rispetto alla seconda area tematica, che ha inteso focalizzare l'attenzione sui diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, tra tutti quello di libera circolazione e i diritti elettorali. Tali fondamentali espressioni dello *status civitatis* europeo si arricchiscono di spunti di riflessione sempre nuovi, nella prospettiva pratica del loro esercizio che si intreccia con la disciplina di diritto materiale dell'Unione, nei vari ambiti di competenza che vengono in rilievo. Più precisamente, il contributo di Davide Diverio elabora un'analisi della cittadinanza e del correlato principio generale di non discriminazione nel contesto del mercato interno dell'Unione europea, interrogandosi sulla «tenuta» degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia rispetto ai principi fondamentali di funzionamento dell'ordinamento giuridico UE, mentre lo scritto di Maria Caterina Baruffi si muove nel solco delle pronunce del giudice dell'Unione in materia di *status* personali e familiari traendone, specie con riferimento alle più recenti⁵, un orientamento che interpreta in modo innovativo il «verso dell'inclusione» del legame di appartenenza insito nel concetto di cittadinanza. Con riguardo ai diritti elettorali, Stefano Montaldo ripercorre le tappe della giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione all'art. 22 TFUE, che da un «approccio minimalista» giunge ad un'interpretazione estensiva con le sentenze «gemelle» del 19 novembre 2024 nei casi *Commissione c. Repubblica Ceca* e *Commissione c. Polonia*⁶, anche sotto questo profilo evidenziando l'avanzamento del confine del controllo del diritto dell'Unione sulla competenza riservata degli Stati membri in materia di configurazione dei sistemi elettorali, nonché le implicazioni più generali sul piano della tutela del principio democratico.

³ Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza, convertito, con modificazioni, nella [legge 23 maggio 2025, n. 74](#).

⁴ Il riferimento più recente è alla [sentenza della Corte costituzionale del 30 aprile 2026, n. 63](#).

⁵ Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 25 novembre 2025, [causa C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan c. Wojewoda Mazowiecki](#), EU:C:2025:917; Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2026, [causa C-43/24, Shipova](#), EU:C:2026:183.

⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 novembre 2024, [causa C-808/21, Commissione c. Repubblica Ceca](#), EU:C:2024:962, e sentenza del 19 novembre 2024, [causa C-814/21, Commissione c. Polonia](#), EU:C:2024:963.

Alle autrici e agli autori dei contributi qui pubblicati, così come a tutte le relatrici e a tutti i relatori intervenuti al primo convegno annuale del Modulo Jean Monnet PRO²-EUCITI, vanno i più sinceri ringraziamenti per aver alimentato il confronto sui molteplici profili di interesse che l'istituto della cittadinanza europea continua, a tutt'oggi, ad offrire, attraverso un approccio evolutivo che, lungi dall'essere esaurito, pare definitivamente orientarsi nel senso di una sua declinazione «valoriale», le cui implicazioni potranno ulteriormente plasmare il godimento dei diritti derivanti da tale *status* fondamentale, nonché la concezione stessa dell'Unione come comunità politica.

Si precisa, infine, che le opinioni espresse nei contributi di questo numero speciale appartengono alle sole autrici e ai soli autori, 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.

Aspetti particolari delle recenti disposizioni urgenti in materia di cittadinanza (decreto legge n. 36/2025 convertito in legge n. 74/2025) e la cittadinanza europea*

Mario Calogero**

SOMMARIO: 1. Premesse generali. – 2. Il diritto vivente agli inizi degli anni '20 di questo secolo in materia di acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis* da parte dei nati all'estero da cittadina o cittadino italiani. – 3. Giurisprudenza ordinaria, governo e legislatore ripensano la ricostruzione proposta dalle S.U. della Cassazione in tema di acquisto della cittadinanza. A) Le eccezioni di illegittimità costituzionale. – 4. (*Segue*) B) Il decreto legge n. 36/2025 convertito nella legge n. 74/2025. – 5. La risposta della Consulta (sentenza 142/2025) alle eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Bologna, Milano, Firenze e Roma avverso: l'art. 1, comma 1, legge n. 91/1992, l'art. 4 c.c. 1865 e l'art. 1 legge n. 555/1912. – 6. L'ultimo atto (fino ad oggi) della vicenda in esame. – 7. Spunti conclusivi (provvisori).

1. Premesse generali.

Sul piano della teoria generale del diritto¹ si può dire che lo *status* in senso tecnico (*status familiae, status civitatis*) indica una qualità giuridica della persona che nasce in seno ad un rapporto giuridico e, per questa ragione, si distingue da tutte le altre qualità (ad es., di commerciante, di consumatore, di risparmiatore e simili) che, invece, si collegano alla persona considerata autonomamente, senza riferimento alcuno ad uno specifico rapporto giuridico.

Lo *status*, insomma, attiene alla posizione che la persona assume in un determinato rapporto, quale soggetto attivo o passivo dello stesso.

Se quanto precede ha del vero, lo *status* non può essere confuso con il rapporto giuridico, perché quest'ultimo è solo la fonte dell'altro.

E non solo.

Poiché il rapporto costituisce l'antecedente immediato dello *status*, è rispetto a tale rapporto che si deve ricostruire il contenuto dello *status* medesimo, indipendentemente dalla natura e dalla struttura della fonte (evento o comportamento) da cui scaturisce il rapporto in parola.

* Testo licenziato per la stampa il 25 marzo 2026.

** Professore ordinario f.r. di Diritto privato, Università degli Studi di Messina.

¹ Le riflessioni che seguono prendono spunto dal pensiero di S. PUGLIATTI, *Istituzioni di diritto privato, Il soggetto del diritto*, Milano. 1939, p. 193 ss.

Con specifico riferimento allo *status civitatis* il corrispondente rapporto può nascere da una pluralità di eventi o comportamenti in senso lato (il luogo di nascita, il matrimonio, l'elezione, la naturalizzazione) e, per ciò che qui interessa maggiormente, dal vincolo di sangue, ovvero dalla nascita da un cittadino e/o da una cittadina italiano/a.

Più precisamente, secondo una tradizione risalente al codice del 1865, fino ad un certo punto, è stato considerato cittadino italiano per nascita solo il figlio di padre italiano; successivamente, invece, quando il legislatore, su impulso della Corte costituzionale, ha dovuto fare i conti con il principio di eguaglianza tra uomo e donna, oltre che tra coniugi, introdotto dalla Costituzione del 1948, si è pervenuti al generale riconoscimento secondo cui «è cittadino per nascita», tra l'altro, «a) il figlio di padre o di madre cittadini» (così art. 1, comma 1, lett. a, della legge 5 febbraio 1992, n. 91²).

Fermo quanto precede, anche al fine di delimitare l'oggetto delle presenti osservazioni, val la pena sottolineare subito che la cittadinanza c.d. *iure sanguinis* si acquista dal figlio di genitore o genitori italiani automaticamente, cioè per volontà della legge senza alcun intervento discrezionale dell'autorità, e ciò sia che la nascita avvenga in Italia, sia che avvenga all'estero.

Nel primo caso, come è stato osservato, «il riconoscimento della cittadinanza non [è] neanche percepito [dai soggetti interessati]: al momento della nascita si è registrati allo stato civile e, se si è figli di un cittadino e/o di una cittadina italiana, si è considerati automaticamente come cittadini italiani e si ricevono i documenti di identità e di viaggio corrispondenti a questo *status*»³.

In tutt'altra maniera stanno invece le cose se la nascita (da padre o madre italiani) avviene all'estero. In questo caso (che, peraltro, costituisce l'oggetto di questo scritto), infatti, la nascita medesima non può che essere registrata presso l'ufficio dello stato civile del Paese dove è avvenuta, ed il contatto del nato con l'amministrazione italiana, necessario per il riconoscimento formale della cittadinanza, può avvenire, in astratto, immediatamente dopo il parto (naturalmente ove vi provvedano i genitori o, comunque, i titolari della responsabilità genitoriale), ma anche dopo un periodo più o meno lungo, o addirittura mai. Ed al riguardo, almeno prima della novella introdotta dal decreto legge 28 marzo 2025, n. 36⁴ (ma sul punto v. più diffusamente *infra*), la giurisprudenza, nel silenzio della legge, ha sempre ritenuto che i discendenti di italiani nati all'estero potessero manifestarsi alle autorità italiane⁵ in qualunque momento, anche dopo numerose generazioni di discendenti dal «capostipite cittadino italiano» e malgrado i loro ascendenti non avessero mai richiesto il riconoscimento della cittadinanza o, addirittura,

² [Legge 5 febbraio 1992, n. 91](#), Nuove norme sulla cittadinanza.

³ Senato della Repubblica, Relazione relativa al Disegno di legge relativo alla Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza, XIX Legislatura, n. 1432, 6, reperibile [online](#).

⁴ [Decreto legge 28 marzo 2025, n. 36](#), Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza.

⁵ Per ottenere il formale riconoscimento della cittadinanza italiana.

non avessero voluto o potuto farlo, magari perché non conoscevano nemmeno le loro ascendenze italiane. Questa interpretazione si è mantenuta costante nel tempo, sicché sino a pochissimo tempo addietro, come appena anticipato e come ribadito ancora qualche anno addietro dalle S.U. della Corte di Cassazione, «la cittadinanza [poteva] essere riconosciuta in base all'art. 1, co. 1, lett. a, della legge n. 91/1992, quando [fosse] accertata la discendenza da cittadino italiano e la mancanza di interruzioni nella linea di trasmissione della cittadinanza, secondo le diverse leggi che si sono succedute nel tempo»⁶.

Ora, limitando l'esame della questione con riferimento a quest'ultima legge, dopo oltre 150 anni, durante i quali sia il formante legislativo, sia quello giurisprudenziale, ma anche quello dottrinario, in materia, sono rimasti sostanzialmente immutati se non immobili, salvo piccole modifiche, nel giro di qualche mese, tra la fine del 2024 ed il primo semestre del 2025, tutto l'impianto pregresso (legislativo, giurisprudenziale e dottrinale) è stato messo in discussione e le autentiche scosse telluriche che ne sono derivate appaiono lungi dall'essersi arrestate. Anche perché i cambiamenti intervenuti specificamente sul piano legislativo (unitamente a talune indicazioni della giurisprudenza ordinaria e di quella costituzionale) sono stati accompagnati da vivaci e persistenti proteste⁷ da parte delle numerose comunità di italiani e di discendenti da italiani residenti all'estero⁸, per di più, non di rado, utilizzate per fare velo a non propriamente commendevoli forme di autentico mercimonio di passaporti italiani⁹.

Nelle pagine che seguono si cercherà di descrivere gli aspetti principali di queste vicende, prendendo spunto, in particolare, dalla giurisprudenza di legittimità e dalla più recente giurisprudenza costituzionale, dove vengono in rilievo e discusse le principali questioni che agitano la materia.

Il punto di partenza è rappresentato dalla interpretazione della disciplina dell'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, proposta dalla Corte di Cassazione anteriormente al decreto legge n. 36/2025.

⁶ V., tra le altre, Corte di Cassazione, S.U., [sentenza del 24 agosto 2022, n. 25317](#), sulla quale più diffusamente nel punto seguente.

⁷ V. G. BONATO, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la "Grande Perdita" della cittadinanza italiana*, in *Judicium*, 2025, reperibile [online](#).

⁸ Su questi profili il 29 maggio 2025, presso la Sala del Cenacolo della Camera dei deputati, si è tenuto il convegno promosso da Natitaliani, dal titolo «Cittadinanza italiana *iure sanguinis* tra diritto costituzionale, diritto europolitico e interventi legislativi», del quale una sommatoria sintesi in *Melting pot in Europa*, 2025, cfr. il sito <https://www.meltingpot.org/2025/06/un-attacco-ai-diritti-della-diaspora-il-convegno-di-natitaliani-contro-la-legge-74-2025/>.

⁹ Cfr. M. INFUSINO, *Cittadinanza italiana *iure sanguinis*: errori e criticità della nuova frontiera*, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, pp. 96-115, spec. p. 111, reperibile [online](#). Il fenomeno, peraltro, è noto già da molto tempo, tanto che la stampa d'opinione ne dava notizia già più di 15 anni addietro, v., ad es., R. COTRONEO, *La grande truffa dei passaporti italiani*, 2010, cfr. il sito https://www.corriere.it/cronache/10_marzo_19/La-grande-truffa-dei-passaporti-italiani-rocco-cotroneo_30f35a8a-3329-11df-82b0-00144f02aabe.shtml.

2. Il diritto vivente agli inizi degli anni '20 di questo secolo in materia di acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis* da parte dei nati all'estero da cittadina e/o cittadino italiani.

La Corte di Cassazione, S.U., con la sentenza 25317/2022,¹⁰, prendendo spunto da una delle numerose azioni giudiziarie promosse da discendenti di cittadini italiani, nati e residenti all'estero, intese ad ottenere il riconoscimento formale della cittadinanza italiana, ha ricostruito il diritto vivente¹¹ in materia, tenendo conto sia delle discipline che si sono succedute nel corso del tempo, a partire da quella risultante dal codice civile del 1865 e fino alla legge n. 91/1992¹², sia della interpretazione praticamente dominante della magistratura ordinaria nonché di alcune importanti decisioni della Corte costituzionale¹³.

La sentenza delle S.U. della Cassazione appena citata, per ciò che qui interessa specificamente, ha statuito, tra gli altri, il seguente principio di diritto: «secondo la tradizione giuridica italiana, nel sistema delineato dal codice civile del 1865, dalla successiva legge sulla cittadinanza n. 555 del 1912 e dall'attuale legge n. 91 del 1992, la cittadinanza per fatto di nascita si acquista a titolo originario, e lo *status* di cittadino, una volta acquisito, ha natura permanente, è imprescrittibile ed è giustiziabile in ogni tempo in base alla semplice prova della fattispecie acquisitiva integrata dalla nascita da cittadino italiano; a chi richieda il riconoscimento della cittadinanza spetta di provare solo il fatto acquisitivo e la linea di trasmissione, mentre incombe alla controparte, che ne abbia fatto eccezione, la prova dell'eventuale fattispecie interruttiva»¹⁴.

¹⁰ Unitamente alla [sentenza gemella n. 25318](#) delle stesse S. U. dello stesso giorno.

¹¹ Così la Corte costituzionale con la [sentenza del 31 luglio 2025, n. 142](#), sembra qualificare la ricostruzione della giurisprudenza in materia di acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis* ad opera delle due sentenze gemelle sopra citate della Corte di Cassazione, S.U.

¹² Naturalmente nel testo allora vigente e specificamente laddove disponeva (e dispone tuttora), come già ricordato, che «è cittadino per nascita: a) il figlio di padre o di madre cittadini» (art. 1, comma 1).

¹³ Una puntuale ricostruzione dell'evoluzione della disciplina e della giurisprudenza italiana in tema di trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza italiana, con pertinenti riferimenti anche alle risposte che al medesimo problema hanno dato nel tempo paesi a noi prossimi, si può leggere nelle relazioni (peraltro, sostanzialmente simili) che accompagnano, rispettivamente, il disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dal Ministro dell'interno di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'economia, relativo alla conversione in legge del decreto legge n.36/2025, cit.; ed il disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dal Ministro dell'interno, comunicato alla Presidenza del Senato il giorno 8 aprile 2025, recante a sua volta disposizioni in materia di cittadinanza (Senato della Repubblica, XIX Legislatura, n. 1450), reperibile [online](#), alle quali, dunque, si rinvia.

¹⁴ Corte di Cassazione, S.U., sentenza 25317/2022, cit., punto XXIX., che, peraltro, ivi, oltre ad ulteriori profili che qui non interessano specificamente, precisa che «dagli artt. 3, 4, 16 e seg. e 22 Cost., dall'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, si ricava che ogni persona ha un diritto soggettivo permanente e imprescrittibile allo stato di cittadino, che congloba distinti ed egualmente fondamentali diritti; ciò rileva anche in relazione all'esegesi delle norme dello Stato precostituzionale, ove ancora applicabili; il diritto si può perdere per rinuncia, ma purché volontaria ed esplicita, in ossequio alla libertà individuale, e quindi mai per rinuncia tacita, a sua volta desumibile da una qualche forma di accettazione tacita di quella straniera impartita per provvedimento generalizzato di naturalizzazione».

Dal punto di vista pratico, in forza di tale principio, il nato all'estero, discendente da una cittadina o da un cittadino italiana/o, siano questi i suoi genitori, i suoi nonni o, addirittura, i suoi trisarcavoli (deceduti, però, dopo la proclamazione dell'unità d'Italia), è cittadino italiano in senso sostanziale (insomma, ha diritto alla cittadinanza italiana), purché nella relativa catena generazionale la continuità della discendenza da padre (cittadino italiano e, ad un certo punto, anche da madre cittadina italiana) in figlio non sia stata interrotta¹⁵ (per espressa e consapevole rinuncia alla cittadinanza italiana da parte di taluno degli ascendenti, per sanzione, ovvero per altra ragione, comunque disposta dallo Stato italiano).

In secondo luogo, poi, la «natura permanente» l'«imprescrittibilità» e la «giustiziabilità in ogni tempo» dello *status civitatis* stanno a significare che ogni individuo, discendente («senza soluzione di continuità») da un cittadino italiano, può chiedere l'accertamento della propria cittadinanza italiana (ormai già acquisita), per via amministrativa o per via giudiziaria, in qualsiasi momento; e ciò anche se nessun suo ascendente abbia mai provveduto a tanto o, addirittura, né lo stesso richiedente, né eventualmente alcuno dei suoi ascendenti abbia mantenuto alcun genere di rapporto (quali la conoscenza della lingua, della cultura, delle abitudini, dei valori, e così via) con l'originaria madre patria.

Insomma, secondo la legislazione allora vigente, parafrasando un noto aforisma utilizzato ad altri fini, con una certa approssimazione, si potrebbe dire *semel civis, semper civis*¹⁶.

Ed invero, le autorità amministrative o giudiziarie italiane, richieste (dal discendente di un italiano, nato all'estero) del riconoscimento della cittadinanza italiana, accertati i presupposti appena indicati, erano tenute ad emanare provvedimenti meramente dichiarativi dell'esistenza dello *status* in parola in capo all'istante, quale che fosse il periodo intercorso dall'arrivo dell'ascendente italiano all'estero e indipendentemente dalla richiesta o dalla mancata richiesta del riconoscimento della cittadinanza da parte degli ascendenti.

La Cassazione nella motivazione della sentenza in esame mostra di essere ben consapevole della esistenza del principio di origine internazionalistica, secondo il quale «spetta a ciascuno Stato determinare le condizioni che una persona deve soddisfare per essere investita della sua cittadinanza»¹⁷, ovvero del principio che postula l'esistenza di «un vincolo reale tra lo Stato e l'individuo» scaturente da «indici idonei a far risaltare la cittadinanza al di là del dato formale»¹⁸. E per questa ragione il giudice della nomofilachia non esita a statuire che «il nesso di cittadinanza non può mai essere fondato su una

¹⁵ E lo stesso vale per la discendenza da una cittadina italiana.

¹⁶ Salva la rinuncia da parte del titolare o la decadenza disposta dallo Stato italiano in presenza di determinate circostanze.

¹⁷ Corte di Cassazione, sentenza 25317/2022, cit., punto XI.

¹⁸ *Ibidem*.

fiction»¹⁹; sottolineando, però, al contempo ed a chiare lettere che «certamente» «non è una *fiction* il vincolo di sangue»²⁰.

A ben guardare, in fondo, è proprio questo l'assunto («il vincolo di sangue non è una *fiction*»), dal quale fino a poco tempo addietro (come ad altri fini si è già detto) l'interpretazione dominante non esitava a individuare nella nascita/discendenza la fonte del rapporto nel cui ambito nasceva lo *status civitatis*, pur in assenza di qualunque altro legame (culturale, politico, sociale, lavorativo, etc.) del cittadino con l'Italia.

3. Giurisprudenza ordinaria, governo e legislatore ripensano la ricostruzione proposta dalle S.U. della Cassazione in tema di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*. A) Le eccezioni di illegittimità costituzionale.

Trascorsi poco più di due anni dalla pubblicazione della sentenza della Cassazione esaminata nel paragrafo precedente, A) la giurisprudenza, da un lato, sollevando una serie di eccezioni di illegittimità costituzionale avverso la disciplina allora vigente dell'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*; e B) il governo ed il Parlamento, dall'altro lato, (attraverso il decreto legge n. 36/2005 successivamente convertito nella legge n. 74/2005) hanno, l'una contestato la ricostruzione del giudice della nomofilachia richiamata nel precedente paragrafo, e, gli altri, profondamente modificato la precedente disciplina.

A) Quanto alla giurisprudenza, in ordine di tempo, la prima eccezione di illegittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale ordinario di Bologna, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE, con ordinanza del 26 novembre 2024²¹. Nel giro di pochi mesi, sono poi seguite le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dalle medesime sezioni specializzate, rispettivamente, del Tribunale di Milano, ordinanza del 3 marzo 2025²²; del Tribunale di Firenze, ordinanza del 7 marzo 2025²³ e del Tribunale di Roma, ordinanza 21 marzo 2025²⁴. È appena il caso di sottolineare che i giudizi principali, nell'ambito dei quali sono state sollevate le relative questioni di legittimità costituzionali, avevano ad oggetto le domande di una pluralità di soggetti volte ad ottenere il riconoscimento della cittadinanza italiana in quanto, benché nati all'estero, erano discendenti da cittadini italiani, peraltro, nei casi di specie, nati in epoche piuttosto risalenti: il 27 aprile 1874 (nel

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Tribunale di Bologna, [ordinanza del 26 novembre 2024](#), su cui v., in particolare, v. F. CORVAJA, *Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano*, in *Eurojus*, 2025, pp. 25-58, reperibile [online](#).

²² Tribunale di Milano, [ordinanza del 3 marzo 2025](#).

²³ Tribunale di Firenze, [ordinanza del 7 marzo 2025](#).

²⁴ Tribunale di Roma, [ordinanza 21 marzo 2025](#).

giudizio bolognese); il 27 gennaio 1873 (nel giudizio romano); il 14 settembre 1843 (nel giudizio milanese); il giorno 11 gennaio 1903 (nel giudizio fiorentino).

Limitando l'attenzione ai profili più significativi, i giudici *a quibus*, in particolar modo i Tribunali di Bologna e di Firenze, anzitutto hanno richiamato l'imponente fenomeno migratorio di cittadini italiani verso l'estero, soprattutto tra la fine del 1800 e le prime decadi del 1990, affermando, sulla scorta di varie fonti, che «fra il 1870 e il 1970 circa 27 milioni di cittadini italiani avrebbero lasciato il Paese e di questi circa la metà non vi avrebbe più fatto ritorno». Di talché il numero dei discendenti dei cittadini italiani rimasti all'estero «presumibilmente», allo stato, sarebbe superiore a quello dei cittadini italiani che risiedono in Italia.

Ora, l'ordinamento italiano è fra i pochi a non aver posto limiti al riconoscimento della cittadinanza per discendenza *iure sanguinis*, e di tale opportunità in questi anni un rilevante e crescente numero di cittadini italiani, tali, appunto *iure sanguinis*, si sono avvalsi per ottenere il riconoscimento formale dello *status* di cittadino italiano. E ciò, sia per il carattere attrattivo della cittadinanza italiana, che, peraltro, dà titolo all'acquisto della cittadinanza europea, sia per le gravi crisi economiche che stanno colpendo i Paesi verso i quali si erano diretti in passato i maggiori flussi migratori.

Peraltro, l'incremento delle istanze di riconoscimento della cittadinanza, quale conseguenza non propriamente secondaria, ha comportato un appesantimento rilevante dell'attività amministrativa degli uffici consolari e dei comuni italiani dove gli aventi diritto hanno (talvolta anche fittiziamente) fissato la propria residenza, nonché dell'attività della autorità giudiziaria²⁵.

Tanto premesso, i rimettenti hanno ritenuto che la disciplina censurata, laddove non pone limiti alla trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*, si pone in contrasto sia con la nozione di «popolo» ex art. 1, comma 2, Cost., sia con il principio di ragionevolezza e proporzionalità ex art. 3 Cost.

Quanto alla prima censura, tutti i giudici *a quibus* convergono sul fatto che l'art. 1, comma 2, Cost. implica una «stretta coincidenza fra popolo e sovranità» la quale risulterebbe alterata dall'art. 1, comma 1, lett. a, della legge n. 91/1992, laddove consente il riconoscimento della cittadinanza italiana a decine di milioni di persone prive di effettivo (se non di qualunque) collegamento con l'Italia.

Ora, la Costituzione italiana stabilisce che «[l]a sovranità appartiene al popolo», ma non fornisce una definizione della nozione di popolo. Ne consegue che le norme concernenti i criteri di riconoscimento, di perdita e di riacquisto della cittadinanza (che i rimettenti configurano alla stregua di un diritto umano fondamentale di partecipare, sulla

²⁵ Di oltre 18mila ricorsi pendenti presso il solo Tribunale di Venezia, per quasi 100mila persone che «volevano» diventare italiane in base allo *ius sanguinis* si dava notizia il 21 settembre 2024: cfr. il sito <https://www.ilpost.it/2024/09/21/veneto-richieste-cittadinanza-italiana-brasile-oriundi/>.

scorta del principio democratico, al governo della società in cui si vive) assumono una rilevanza tutt'affatto particolare.

In termini più precisi, sia rispetto alla nozione di «cittadinanza» sia rispetto alla nozione di «popolo» la discrezionalità del legislatore sarebbe soggetta a limiti costituzionali, in quanto entrambe le categorie non rappresentano affatto mere «scatole vuote, lasciate», appunto, «all'assoluta discrezionalità del legislatore».

Tutto al contrario, secondo i giudici remittenti la cittadinanza, per un verso, è «densa di contenuti pacificamente consistenti nel complesso di diritti e doveri riconosciuti dalle norme costituzionali, che dettano i principi sui quali si fonda il concetto di “popolo” italiano», e, per l'altro, presenta come dati e connotati strutturali ed immanenti la relazionalità e l'integrazione con la comunità dei cittadini e, quindi, implica e presuppone prossimità al popolo e al territorio²⁶.

Ancora più in particolare, la trasmissione all'infinito della cittadinanza *iure sanguinis* equivarrebbe a scindere quest'ultima da qualsivoglia condizione di appartenenza, partecipazione, relazionalità, integrazione, prossimità con l'ordinamento italiano, trasformandola in uno «*status* puramente astratto, riferibile» ad una «sfera meramente individuale», priva della sua «dimensione comunitaria e pubblicistica oltre che di sostanzialità ed effettività»²⁷.

Per questa via si finirebbe per includere nel concetto di popolo, titolare della sovranità, soggetti totalmente estranei alla comunità nazionale²⁸.

I giudici remittenti rilevano ulteriormente che la violazione dell'art. 1, co. 2, cost. della disposizione in esame emergerebbe altresì, sotto il profilo dell'irragionevolezza e del difetto di proporzionalità, ove si ponga in relazione la disposizione costituzionale appena citato con l'art. 3 Cost.

Come sintetizza sul punto la stessa Consulta il pensiero dei giudici *a quibus*: «sarebbe irragionevole e non proporzionato non porre alcun limite al meccanismo dell'acquisto della cittadinanza per mera discendenza»²⁹.

Al fine di rimediare alla violazione degli indicati principi costituzionali, tutti i giudici remittenti suggeriscono alla Consulta varie soluzioni. Si tratta, comunque, di un profilo non specificamente pertinente ai fini delle presenti riflessioni³⁰.

²⁶ Così, ordinanza del Tribunale di Milano, cit.

²⁷ In tal senso, ordinanza del Tribunale di Roma, cit.

²⁸ Ordinanza del Tribunale di Milano, cit.

²⁹ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 5.4.

³⁰ Ad ogni buon conto si riporta qui di seguito la sintesi delle soluzioni proposte dai giudici rimettenti, come illustrate dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza 142/2025, cit., punto 5.5: «[i]l Tribunale di Bologna prospetta quale «ragionevole punto di equilibrio (...) il limite di due generazioni, salva la prova che uno degli ascendenti o la persona interessata abbia vissuto in Italia per almeno due anni»; in alternativa, evoca l'ipotesi di «tenere conto del più lungo termine di oblio previsto nell'ordinamento, pari a 20 anni, come per la prescrizione per i più gravi reati e per l'usucapione dei beni immobili e dei diritti reali immobiliari». Il Tribunale di Roma ritiene che l'acquisizione della cittadinanza per nascita debba avvenire automaticamente «ove il richiedente cittadino straniero possa dimostrare direttamente la

Ma i dubbi sulla costituzionalità dell'illimitata trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* in capo ai nati all'estero non finirebbero qui.

Con la sola eccezione del Tribunale di Roma, tutti gli altri giudici *a quibus*, infatti, contestano la legittimità costituzionale della norma in esame anche per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in quanto violerebbe sia gli «obblighi internazionali» sia i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» (questi ultimi con riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE).

Quanto alla prima doglianza, i giudici *a quibus* rilevano che il diritto internazionale, pur affidando la disciplina della cittadinanza alla discrezionalità degli Stati, impone, comunque, a questi ultimi di rispettare il principio di effettività del vincolo di cittadinanza, ovvero il principio dell'esistenza di un reale rapporto di appartenenza dell'individuo al gruppo sociale che costituisce la collettività statale³¹.

Discostandosi nettamente dalla statuizione delle S.U. della Cassazione 25317/2022 secondo la quale il «vincolo di sangue» «non è una *fiction*» (v. *supra*), i giudici remittenti hanno ritenuto che «la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con gli obblighi internazionali, poiché qualunque pretesa dello Stato di considerare proprio cittadino chi in realtà non abbia con esso rapporti sociali effettivi sia internazionalmente destituita di fondamento sicché, conseguentemente, gli altri Stati non sono tenuti a rispettarla»³². In tal senso, d'altronde, sottolineano ancora gli stessi giudici, si era espressa già da tempo la Corte Internazionale di Giustizia, con una notissima sentenza del 6 aprile 1955, *Liechtenstein c. Guatemala*³³, dove, tra l'altro, si legge che la cittadinanza implicherebbe «a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties».

Quanto, poi, alla violazione del diritto dell'Unione europea dell'art. 1, comma 1, lett. a, legge n. 91/1992 ex art. 117 Cost., i Tribunali di Bologna, di Milano e di Firenze, in particolare, ritengono tale disposizione in contrasto con l'art. 9 TUE, laddove stabilisce che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» e con l'art. 20 TFUE laddove prevede che sia «istituita una cittadinanza dell'Unione», che è «cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» e che «la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

cittadinanza [italiana] del/i genitore/i», mentre, qualora debba risalirsi alla cittadinanza di un ascendente di secondo grado, dovrebbe trovare applicazione l'art. 4, co. 1, della legge n. 91 del 1992, norma in relazione alla quale solleva poi anche una questione di legittimità costituzionale per irragionevole disparità di trattamento». Ancora, il Tribunale di Milano non individua il rimedio per sanare il *vulnus*, se non indirettamente sollevando anche una questione di legittimità costituzionale per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina prevista per il coniuge di cittadino o di cittadina italiani. Infine, il Tribunale di Firenze si limita a indicare la necessità di individuare «ragionevoli limitazioni idonee a superare i dubbi manifestati».

³¹ Così ordinanza del Tribunale di Bologna, cit.

³² Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 6.1 e ordinanza del Tribunale di Bologna, cit.

³³ Corte Internazionale di Giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, in *ICJ Reports* 1955, p. 4.

Più precisamente, secondo i giudici *a quibus* «il diritto dell'Unione europea, pur rimettendo agli Stati membri la disciplina della cittadinanza, imporrebbe il rispetto del principio di effettività e il carattere genuino della cittadinanza nazionale. La cittadinanza europea comporta l'attribuzione di una serie di diritti e doveri (quali la libertà di circolazione e di soggiorno all'interno dell'Unione, con il connesso diritto di esercitare la propria attività lavorativa e di chiedere il ricongiungimento dei propri familiari), nonché i diritti di partecipazione politica e quello di ottenere la tutela diplomatica da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nel territorio di un Paese terzo, in cui il proprio Stato di origine non sia rappresentato.

Il Tribunale di Milano ritiene, inoltre, che il diritto europeo presupporrebbe, ai fini della libera circolazione dei cittadini europei, «un legame territoriale fra il cittadino e il Paese comunitario di origine».

Nel complesso, i rimettenti dubitano che la norma censurata rispetti i vincoli imposti dal diritto dell'Unione europea e, specificamente, «il principio di proporzionalità», come elaborato dalle sentenze della Corte di giustizia³⁴.

Da ultimo, utilizzando ancora per ragioni di sintesi le parole della Consulta, i «Tribunali di Roma e di Milano sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lettera *a*, della legge n. 91 del 1992, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento che viene ravvisato in riferimento a diverse discipline»³⁵.

Nell'atto introduttivo del Tribunale di Roma, ad esempio, si ipotizza una similitudine fra la situazione di chi vanta un ascendente cittadino italiano di grado remoto e chi è discendente di colui che era cittadino italiano e non lo è più, situazione quest'ultima presa in considerazione sia dall'art. 4, comma 1, della legge n. 91/1992, concernente l'acquisto della cittadinanza sulla base di meri presupposti legali, sia dall'art. 9, comma 1, lett. *a*, della medesima legge relativo a un acquisto concessorio della cittadinanza.

In entrambe le fattispecie l'acquisizione della cittadinanza sarebbe limitata a due gradi di ascendenza parentale e si richiederebbe la concorrenza di altri requisiti, «che afferiscono (...) ad una relazionalità effettiva del richiedente con lo Stato, il territorio, il popolo italiani».

Il Tribunale di Milano, invece, «rileva, in generale, la diversità di approccio fra la disciplina che regola l'acquisizione *iure sanguinis* della cittadinanza e altre norme attributive della stessa che, come quelle concernenti i cittadini di Paesi terzi, richiedono «la puntuale dimostrazione del loro radicamento sul Territorio nazionale».

Quest'ultimo giudice impernia il dubbio di irragionevole disparità di trattamento, di cui all'art. 3 Cost., su un *tertium comparationis* costituito dalla normativa che consente

³⁴ Corte costituzionale, sentenza. 142/2025, cit., punto 6.2; ordinanza del Tribunale di Bologna, cit.; ordinanza del Tribunale di Firenze, cit.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit. punto 7.

di acquisire la cittadinanza sul presupposto del vincolo matrimoniale con un cittadino o una cittadina italiani. Tale disciplina richiede, in particolare, la dimostrazione o di un livello intermedio di conoscenza della lingua italiana o, in alternativa, la sottoscrizione di un accordo di integrazione.

Di fronte a questa serrata critica della coerenza con la Costituzione della pregressa disciplina dell'acquisto *iure sanguinis* della cittadinanza dei nati all'estero da cittadini italiani, un cospicua parte dei ricorrenti nei giudizi principali pendenti presso i Tribunali di Bologna, Milano, Roma e Firenze³⁶, con distinti atti³⁷, si sono costituiti nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale eccependo, sotto diversi profili, «la inammissibilità e, comunque, la non fondatezza delle questioni sollevate» [dai giudici *a quibus*] «con argomenti in parte sovrapposti o sovrapponibili»³⁸.

Tali ricorrenti, in particolare, eccepiscono nel merito che la disciplina vigente prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 36/2025 non violerebbe gli artt. 1, comma 2, e 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità. Ed invero, il fatto che la disciplina censurata costituisce il criterio di attribuzione della cittadinanza vigente in Italia da cento sessanta anni, starebbe a significare che l'acquisto dello *status civitatis* per mera discendenza, senza richiedere ulteriori presupposti, è «il riflesso della scelta politica effettuata dal legislatore di mantenere un legame con gli emigranti italiani e con i loro discendenti».

4. (Segue) B) Il decreto legge n. 36/2025 convertito nella legge n. 74/2025.

B) Erano trascorsi soli pochi giorni dall'ultima ordinanza (del Tribunale di Roma) con la quale veniva revocata in dubbio la costituzionalità dell'art. 1, comma 1, lett. a, legge n. 91/1992, come interpretato ancora nel 2022 dalla Corte di Cassazione, quando il governo emanava il decreto legge 28 marzo 2025, n. 36 (recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), che introduceva, tra l'altro, rilevanti modifiche alla disciplina della trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis*. Tale decreto legge è stato convertito in legge 23 maggio 2025, n. 74³⁹ con profonde modificazioni, senza, però, snaturarne la *ratio* originaria.

Nella stessa riunione del Consiglio dei Ministri nella quale si deliberava il decreto legge, veniva approvato anche un disegno di legge (recante disposizioni in materia di cittadinanza), comunicato alla presidenza del Senato della Repubblica in data 8 aprile 2025 (n. 1450), a tutt'oggi non approvato.

³⁶ Ed instaurati, come si è ricordato *supra* nel testo, per ottenere il riconoscimento dello *status* di cittadini italiani, quali discendenti da cittadini italiani, peraltro, da tempo ormai deceduti.

³⁷ Indicati da Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 8.

³⁸ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punti 5 e 9.

³⁹ V. G. ROSSOLILLO, *La legge n. 74 del 2025 e i limiti all'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, pp. 1158-1168.

Ma procediamo con ordine.

Il preambolo al decreto legge n. 36/2025, che, per molti aspetti, richiama il contenuto delle eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate avverso l'art. 1, comma 1, lett. *a*, della legge n. 91/1992 esaminate nelle pagine precedenti, esprime molto limpidamente la *ratio* di fondo che il decreto in parola intende perseguire.

Si legge, infatti, (tra l'altro) in tale documento che il decreto legge in parola è stato emanato sulla base delle seguenti premesse:

- a) le disposizioni adottate in materia di cittadinanza a partire dalla unificazione nazionale sono state finora interpretate nel senso di accordare alle persone nate all'estero la facoltà di chiedere il riconoscimento della cittadinanza senza alcun limite temporale o generazionale né alcun onere di dimostrare la sussistenza o il mantenimento di vincoli effettivi con la Repubblica;
- b) tale assetto normativo ha determinato la crescita continua ed esponenziale della platea dei potenziali cittadini italiani che risiedono al di fuori del territorio nazionale e che, anche in ragione del possesso di una o più cittadinanze diverse da quella italiana, sono prevalentemente legati ad altri Stati da vincoli profondi di cultura, identità e fedeltà;
- c) la possibile assenza di vincoli effettivi con la Repubblica in capo a un crescente numero di cittadini, che potrebbe raggiungere una consistenza pari o superiore alla popolazione residente nel territorio nazionale, costituisce un fattore di rischio serio ed attuale per la sicurezza nazionale e, in virtù dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, per gli altri Stati membri della stessa e per lo spazio Schengen;
- d) in applicazione del principio di proporzionalità, è opportuno prevedere sia il mantenimento della cittadinanza italiana e, conseguentemente, europea in capo alle persone nate e residenti all'estero alle quali lo stato di cittadino è già stato validamente riconosciuto, sia l'applicazione della normativa sostanziale previgente alle controversie giurisdizionali e ai procedimenti amministrativi instaurati in data anteriore alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del decreto legge in esame;
- e) esiste, pertanto, una straordinaria necessità ed urgenza di introdurre, da un lato, limitazioni alla trasmissione automatica della cittadinanza italiana a persone nate e residenti all'estero, condizionandola alla sussistenza di vincoli effettivi con la Repubblica e, dall'altro lato, di operare un bilanciamento tra i principi di cui agli artt. 1 e 3, Cost., applicando le limitazioni qui sopra indicate a tutti i futuri riconoscimenti di cittadinanza italiana. E ciò al fine di evitare l'intrinseca irragionevolezza di riconoscimenti della cittadinanza italiana fondati su fattori casuali non indicativi dell'effettiva esistenza di vincoli con la Repubblica, quale la nascita dei richiedenti, in luogo dell'effettivo esercizio di diritti o adempimento di doveri connessi con lo stato di cittadino.

Tali premesse si sono tradotte, per ciò che qui interessa specificamente, nella regola di carattere generale, contenuta nell'art 3-*bis*, aggiunto alla legge n. 91/1992 dal decreto legge n. 36/2025, convertito in legge n. 74/2025, secondo la quale «[i]n deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'art. 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza».

Sono esclusi da questa che è stata definita una vera e propria «ghigliottina»⁴⁰ dell'acquisto della cittadinanza per discendenza i cittadini italiani *iure sanguinis* nati all'estero che versino in una delle seguenti condizioni (v. ancora art. 3 *bis*, legge n. 91/1992):

- a) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data;
- a-*bis*) lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data;
- b) lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data;
- c) un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana;
- d) un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio.

L'obiettivo dell'art. 3-*bis* va colto nella volontà del legislatore di porre fine alla regola adottata dal nostro ordinamento sin dalle sue origini circa la trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza.

Le soluzioni adottate, però, suscitano molte perplessità, pure sotto il profilo della giurisprudenza che si va formando presso la Corte di Lussemburgo.

Come si è anticipato nella stessa seduta nella quale il governo ha emanato il decreto legge n. 36/2025 veniva approvato un disegno di legge (recante disposizioni in materia di cittadinanza).

⁴⁰ Così G. BONATO, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la "grande perdita"*, cit., p. 5.

Ora secondo si legge nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 121 del 28 marzo 2025⁴¹, il disegno di legge qui sopra richiamato, «in accoglimento dei principi sanciti dalla Convenzione europea sulla cittadinanza del 1997 ed in considerazione dei diritti connessi alla cittadinanza anche a livello europeo (...), introduce il principio internazionale del “legame effettivo” tra la persona e lo Stato che permette l’acquisto della cittadinanza solo in presenza, appunto, di un effettivo vincolo con il Paese che la conferisce. Tale legame viene considerato effettivo in presenza del requisito della “residenza qualificata” in Italia, caratterizzata da un periodo di tempo sufficientemente lungo (pari almeno a due anni continuativi). Solo in presenza di tali vincoli oggettivi e perduranti nel tempo, potrà essere garantito l’accesso al complesso indissolubile di diritti e di doveri propri dei cittadini che formano il popolo, cui l’art. 1 della Costituzione attribuisce la sovranità». Con l’ulteriore precisazione che lo stesso disegno di legge mette a sistema anche gli interventi di maggiore urgenza già contenuti nel decreto legge n. 36/2025 apportando sostanziali modifiche alle regole di trasmissione della cittadinanza attraverso la conciliazione di una duplice esigenza, espressione di valori costituzionali differenti, il cui bilanciamento appare necessario: il mantenimento dei legami con l’Italia e l’incoraggiamento dell’immigrazione di ritorno dei discendenti degli emigrati italiani e l’affermazione dell’esigenza che l’acquisto e il mantenimento della cittadinanza italiana sia ancorato a vincoli effettivi con la Repubblica e con il suo territorio.

È noto che l’Italia non ha ancora ratificato (e resa esecutiva) la Convenzione europea sulla cittadinanza del 6 novembre 1997⁴². Essa, dunque, non è a tutt’oggi obbligatoria per il nostro Paese.

Ciò non di meno, tuttavia, nulla impedisce al Parlamento e al governo italiani, in sede di disciplina della cittadinanza, in una prospettiva eminentemente politica, di prendere spunto dai principi e dalle regole contenute in questa Convenzione, nelle more della sua ratifica e dell’emanazione dell’ordine di esecuzione.

Ora, tale Convenzione, oltre ulteriori finalità che qui non assumono specifico interesse, mira altresì (art. 7, comma 1, lett. *e*) a vietare che gli Stati parte possano prevedere nel proprio diritto interno la perdita della cittadinanza «*ex lege* ovvero su sua iniziativa», ad eccezione, tra le altre previste, del caso «dell’assenza di ogni legame effettivo fra lo Stato parte e un cittadino che risiede abitualmente all’estero».

Se quanto precede ha del vero, sia la *ratio* del decreto legge n. 36/2025 (v. *supra*) sia gli obiettivi preconizzati dal citato comunicato stampa del governo (laddove si riferisce al disegno di legge recante disposizioni in materia di cittadinanza, tradotti poi

⁴¹ Sul punto, v., comunque, più diffusamente la relazione al disegno di legge in parola, ovvero Senato della Repubblica, XIX Legislatura, n. 1450, cit.

⁴² [European Convention on Nationality](#) (ETS No. 166).

in più puntuali previsioni nel testo presentato al Senato l'8 aprile 2025) risultano fondamentalmente ispirati a questo fine.

Con l'avvertenza, tuttavia, che la Convenzione sulla cittadinanza del 1997 non dice cosa debba intendersi in questo contesto semantico per «legame effettivo fra lo Stato parte e un cittadino che risiede abitualmente all'estero», né indica secondo quali modalità possa o debba accertarsi siffatto «legame».

5. La risposta della Consulta (sentenza 24 giugno 2025, n. 142) alle eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Bologna, Milano, Firenze e Roma avverso: l'art. 1, comma 1, legge n. 91/1992, l'art. 4 c.c. 1865 e l'art. 1 legge 13 giugno 1912, n. 555.

La sentenza 142/2025 della Corte costituzionale è stata pubblicata successivamente all'emanazione del decreto legge n. 36/2025 ed alla sua conversione in legge (n. 74/2025), dunque, per ciò che qui interessa più da presso, quando il regime dell'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* dei discendenti da cittadini, nati all'estero, era stato profondamente modificato⁴³.

Il giudice delle leggi, però, ha ritenuto che la nuova disciplina non si riverberasse sulla rilevanza delle questioni sulle quali era stato chiamato a pronunciarsi dai Tribunali di Bologna, Milano, Firenze e Roma e, dunque, nonostante la richiesta dei giudici *a quibus* non si è pronunciato sulla stessa.

Non è il caso di ripercorrere analiticamente l'intero complesso *iter* argomentativo della Consulta. Conviene piuttosto soffermarsi sugli argomenti principali che la hanno indotta a dichiarare inammissibili o non fondate tutte le questioni di illegittimità costituzionali sollevate dai giudici *a quibus*.

In questa prospettiva, il primo punto sul quale occorre richiamare l'attenzione è il rifiuto da parte della Corte dell'argomento proposto dalle parti dei giudizi principali secondo il quale i modi di acquisto della cittadinanza costituirebbero materia riservata «alla discrezionalità del legislatore», sicché la medesima Corte non potrebbe revocare in dubbio una scelta, appunto, discrezionale del legislatore⁴⁴, come invece richiedevano i giudici *a quibus*. Ed invero, pur dovendosi riconoscere che il legislatore gode, in linea di principio, di ampia discrezionalità nella disciplina dell'acquisto della cittadinanza, le relative disposizioni non si sottraggono al giudizio di costituzionalità, quantomeno sotto

⁴³ Giusto il giorno successivo alla pubblicazione della sentenza in parola, il 25 giugno 2025, il Tribunale di Torino ha sollevato eccezione di illegittimità costituzionale avverso la disciplina indicata *supra* nel testo laddove priva della cittadinanza italiana i nati all'estero (da cittadini italiani) con effetti retroattivi. Sul punto, v., comunque, più diffusamente *infra*.

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 11.

il profilo della razionalità e della proporzionalità in relazione al fine perseguito, come, peraltro, i giudici costituzionali hanno già avuto di statuire in precedenza⁴⁵.

Ma per i giudici *a quibus*, come si è anticipato, forse la conseguenza più grave della mancanza di limiti alla trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* è «il mancato rispetto della nozione di popolo quale sarebbe riflessa nelle norme che la costituzione dedica alla cittadinanza», nel senso che l'attribuzione a soggetti del tutto estranei alla comunità nazionale dello *status* di cittadino italiano e, dunque, di componente del popolo italiano, specie in presenza di numeri molto elevati, finirebbe per alterare la composizione del popolo medesimo, sotto vari profili.

Per la verità, come riconosce la Consulta, la Costituzione «non dà una definizione di popolo, limitandosi a delineare tratti della cittadinanza, immersi nella complessità del testo costituzionale»⁴⁶.

Tali «tratti» andrebbero individuati, in particolare, a) nell'associazione della cittadinanza alla partecipazione politica dei singoli e nella titolarità in capo ai cittadini dei c.d. diritti politici e di taluni doveri, quale il dovere di difesa della patria, quello di concorrere alle spese pubbliche, quello di fedeltà; b) nella garanzia in capo a ciascuna persona di diritti inviolabili e del principio di eguaglianza (senza, comunque, dimenticare che i non cittadini possono essere tenuti all'adempimento di taluni doveri di solidarietà, oltre che risultare titolari di diritti fondamentali); c) nell'appartenenza dei cittadini a una comunità che ha comuni radici culturali e linguistiche, ma al contempo, è aperta al pluralismo ed attenta alla tutela delle minoranze; d) nella correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, quale luogo «che riflette un comune *humus* culturale e la condivisione dei principi costituzionali»⁴⁷.

A quanto sembra, è attraverso questi «tratti» che, secondo la Corte, si coglierebbe il significato che la nostra Costituzione attribuisce alla cittadinanza e, di riflesso, al popolo.

E però, «dinanzi al senso articolato e complesso dei riferimenti costituzionali alla cittadinanza», non può non riconoscersi al legislatore un margine di discrezionalità particolarmente ampio per individuare i presupposti dell'acquisto dello *status* in parola,

⁴⁵ «In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha escluso che un criterio fondativo della cittadinanza possa essere connotato in termini discriminatori (così la sentenza n. 30 del 1983, che ha ravvisato una violazione dell'art. 3 Cost., nella disciplina che prevedeva «l'acquisto originario soltanto della cittadinanza del padre», senza contemplare il medesimo acquisto a titolo originario anche in caso di cittadinanza italiana della madre). Successivamente, la Corte cost. ha ritenuto manifestamente irragionevoli e sproporzionate, nel loro applicarsi a persone affette da infermità o da menomazione di natura fisica o psichica, norme attributive della cittadinanza che richiedevano la dimostrazione di conoscenze o il compimento di atti nei loro confronti non esigibili (sentenze n. 25 del 2025 e n. 258 del 2017). E ancora, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma che irragionevolmente includeva, nel novero delle cause ostative al riconoscimento della cittadinanza, la morte del coniuge del richiedente, sopravvenuta in pendenza dei termini previsti per la conclusione del procedimento (sentenza n. 195 del 2022)». Tutte le sentenze della Corte costituzionale appena richiamate sono reperibili [online](#).

⁴⁶ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 11.1.

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 11.2.

fermo, comunque il compito del giudice della nomofilachia costituzionale «al metro della non manifesta irragionevolezza e sproporzione», di vegliare a che «le norme che regolano l'acquisizione dello *status civitatis* non facciano ricorso a criteri del tutto estranei ai principi costituzionali e a quei molteplici tratti, che – come sopra evidenziato – connotano la cittadinanza»⁴⁸.

Quanto precede, a giudizio della Consulta, troverebbe, peraltro, «corrispondenza nell'approccio che la Corte di Giustizia ha adottato con riguardo ai vincoli imposti in materia di cittadinanza dal diritto dell'Unione europea, e in specie dall'art. 9 TUE e dall'art. 20 TFUE»⁴⁹.

Al riguardo, la Consulta ricorda anzitutto che la Corte di giustizia riconosce che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, secondo il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro, ma che la relativa competenza (statale) deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell'Unione. E a conferma di tale assunto, richiama alcuni precedenti della Corte di giustizia in materia di perdita della cittadinanza, la cui disciplina, adottata da taluni stati membri, è stata ritenuta in contrasto con le norme sulla cittadinanza contenute nei Trattati, laddove non prevedevano «in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione»⁵⁰; nonché un recentissimo precedente in tema di acquisto della cittadinanza a seguito di un programma di naturalizzazione maltese, ritenuto parimenti in contrasto con il diritto dell'Unione, in quanto «l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato»⁵¹.

Più in particolare, secondo la Corte di giustizia, la cittadinanza europea si fonda sui «valori comuni contenuti nell'art. 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura della cittadinanza dell'Unione»⁵². Ed è proprio per questa ragione, come si è appena anticipato, che una recentissima sentenza dello stesso giudice di Lussemburgo⁵³ ha ritenuto in contrasto con il diritto dell'Unione

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 142/2025, cit., punto 11.3.

⁵⁰ V., ad es., Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 17 marzo 20119, [causa C-221/17](#), *M.G. Tjebbes e a c. Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2019:189.

⁵¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23](#), *Commissione c. Malta*, EU:C:2025:283, punto 95, (su questa sentenza v. G. VETTORETTO, *L'attribuzione della cittadinanza per investimento alla luce della sentenza Commissione c. Malta*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, pp. 1117-1139; A. BUFALINI, *Sulla vendita della cittadinanza: quale sindacato sul potere degli Stati di attribuire la cittadinanza?*, 2025, pp. 829-835); Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 11.3.

⁵² Sentenza *Commissione c. Malta*, cit.

⁵³ *Ibidem*.

europea il programma di naturalizzazione di cittadini stranieri adottato dalla Repubblica di Malta, in forza del quale la cittadinanza era concessa a seguito di pagamenti o investimenti effettuati da tali cittadini (stranieri). In tal modo, infatti, la concessione dello *status civitatis* di uno Stato membro, e per estensione quella della cittadinanza europea, sarebbe divenuta oggetto di una inammissibile transazione commerciale.

Insomma, secondo la Corte di giustizia, le norme statali in materia di cittadinanza non possono essere manifestamente incompatibili con il contenuto della cittadinanza dell'Unione europea, identificato nella garanzia ai cittadini e ai loro familiari della libera circolazione, della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento interne; nella facoltà di godere dei diritti politici e nel diritto alla tutela delle autorità diplomatiche e consolari degli altri stati membri, alle stesse condizioni dei cittadini di questi ultimi⁵⁴.

La discrezionalità del legislatore, dunque, non solo non preclude l'ammissibilità di una censura relativamente alla disciplina dell'acquisto della cittadinanza, se ritenuta in contrasto con i principi costituzionali, ma nemmeno una censura che rilevi la contrarietà della stessa disciplina alle norme del TUE e/o del TFUE, come interpretati dalla Corte di giustizia⁵⁵.

Fatto sta, però, che i giudici *a quibus*, sollevando le questioni di legittimità costituzionalità in relazione agli artt. 1, comma 1 e 3, Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della non proporzionalità, nonché in relazione all'art. 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in quanto riferito agli artt. 9 TUE e 20 TFUE, non mirano a destituire di ogni valore la discendenza (ovvero il rapporto di filiazione) quale presupposto per l'acquisizione della cittadinanza, sia sul piano del diritto interno, sia sul piano del diritto europeo. Piuttosto, essi lamentano la insufficienza del solo *vinculum sanguinis* a trasmettere la cittadinanza, in presenza di «rilevanti» elementi di collegamento tra il richiedente la cittadinanza italiana e l'ordinamento straniero dove lo stesso risulti radicato.

In altri termini, non v'è dubbio che l'appartenenza di un individuo ad una comunità familiare, parte di una determinata comunità nazionale, almeno di norma, implica l'appartenenza dello stesso individuo alla medesima comunità nazionale. Peraltro, è per questa ragione che chi nasce da madre o padre italiani nel territorio nazionale acquista la cittadinanza italiana.

Ma se la nascita (da madre o padre italiani) avviene all'estero e chi vi nasce e (soprattutto) i suoi discendenti vi si radicano, acquisendone via via costumi, cultura, lingua, cittadinanza, che ne è, col decorrere del tempo, in capo a tali individui, dei tratti della cittadinanza italiana desumibili dalla Costituzione?

⁵⁴ Sentenza *Commissione c.*, cit., punti 83-91; Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 11.3.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 11.4.

Stando così le cose, i vari giudici rimettenti hanno ritenuto, dunque, né ragionevole né proporzionato (in contrasto con gli artt. 1 e 3 Cost.) non porre alcun limite all'acquisto della cittadinanza per mera discendenza da genitori/ascendenti italiani da parte di nati all'estero, e per questa ragione hanno suggerito alla Consulta varie soluzioni onde evitare tale *vulnus*.

Se non che, come replica espressamente il giudice delle leggi, gli interventi così richiesti avrebbero carattere «manipolativo oltremodo complesso che potrebbero attingere a un ventaglio quanto mai ampio di opzioni, rispetto alle quali si impo[rrebbero] scelte intrise di discrezionalità, che [avrebbero] incisive ricadute di sistema»⁵⁶. Dunque, scelte che possono spettare solo al legislatore.

Né i giudici rimettenti, secondo la Corte costituzionale, si sarebbero dati carico di individuare la fonte, convenzionale o consuetudinaria, della norma interposta di origine internazionale che *ex art. 117, comma 1, Cost.*, imporrebbe quale presupposto ineludibile l'esistenza di un *genuine link* tra il cittadino e lo Stato di appartenenza⁵⁷.

E, fondamentalmente, sulla scorta di queste argomentazioni il giudice delle leggi ha respinto tutte le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dai giudici *a quibus, supra* indicati, o perché inammissibili o perché infondate.

Ma la vicenda non è finita qui.

6. L'ultimo atto (fino ad oggi) della vicenda in esame.

La Corte costituzionale con la sentenza 142/2025 ha sostanzialmente declinato il compito di intervenire sulla disciplina tradizionale relativa all'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis* da parte dei discendenti di cittadini nati all'estero ed ivi residenti, in ossequio alla ampia discrezionalità del legislatore in materia, non ravvisando nell'automatica trasmissione della cittadinanza *iure sanguinis* in capo ai nati all'estero alcun *vulnus* alla Costituzione e, comunque, perché gli interventi correttivi richiesti avrebbero avuto un carattere «manipolativo oltremodo complesso», destinato ad «attingere a un ventaglio quanto mai ampio di opzioni, rispetto alle quali si impo[rrebbero] scelte intrise di discrezionalità, che [avrebbero avuto] incisive ricadute di sistema»⁵⁸.

Ora occorre richiamare l'attenzione sul nuovo capitolo che si è aperto nella materia in esame all'indomani della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 142/2025. Mi riferisco alla ordinanza del 25 giugno 2025 del Tribunale di Torino, Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE⁵⁹, con la quale è stata sollevata l'eccezione di illegittimità costituzionalità

⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 12.3.

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 13.

⁵⁸ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., *Ritenuto in Diritto*, 12.3.

⁵⁹ Tribunale di Torino, [ordinanza del 25 giugno 2025](#).

dell'art. 3-*bis*, aggiunto alla legge n. 91/1992 dall'art. 1 del decreto legge n. 36/2025, convertito in legge n. 74/2025, limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni di cui alle lettere *a*, *a-bis* e *b*, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 2, 3 e 117 Cost., quest'ultimo con specifico riferimento all'art. 9 TUE, all'art. 20 TFUE, all'art. 15, comma 2, alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e all'art. 3, comma 2, e al quarto protocollo addizionale alla CEDU.

Ciò posto, richiamando le osservazioni svolte in precedenza, l'art. 3 *bis*, disponendo che è «considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero, anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza» (salvo che ricorrano le condizioni indicate nelle lett. da *a* a *d* dello stesso articolo), a conti fatti, non solo dispone, per l'avvenire (ovvero per i nati successivamente all'entrata in vigore del decreto legge n. 36/2025) ma anche per il passato (ovvero per i nati prima dell'entrata in vigore dello stesso decreto legge)

Per la verità, nella relazione illustrativa al decreto legge n. 36/2025 si afferma che la disciplina introdotta dall'art. 3 *bis*, costituirebbe un semplice «meccanismo processuale», il quale, dunque, sarebbe immediatamente applicabile coerentemente con il principio *tempus regit actum*. Anche così, però, sempre a parere del giudice *a quo*, permane il dubbio che la disposizione da ultimo citata si ponga comunque in contrasto con i principi di ragionevolezza e di affidamento nella sicurezza giuridica, desumibili dagli artt. 2 e 3 Cost. e ripetutamente affermati dalla Corte costituzionale, specie in materia previdenziale; oltre che (a) con l'art. 22 Cost., ai sensi del quale nessuno può essere privato della cittadinanza per motivi politici; (b) con l'art. 15, comma 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ai sensi del quale «nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza» nonché «del diritto di mutare cittadinanza» e con l'art. 3, comma 2, del quarto protocollo addizionale alla CEDU, in forza del quale «nessuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino»⁶⁰.

Ed il dubbio, specie con riferimento alla violazione dei principi di ragionevolezza e di affidamento nella sicurezza giuridica, risulta pienamente fondato, secondo il giudice *a quo*, specie se si tiene conto del «grado di consolidamento particolarmente elevato della giurisprudenza» in tema di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, quale risulta dal numero di sentenze pronunciate al riguardo, ma anche dalla puntuale ricostruzione della questione da parte delle S.U., già ricordata.

Pertanto, anche il principio di uguaglianza – specificamente – in tal modo subirebbe un grave *vulnus*: ed invero, in mancanza della previsione di uno *spatium deliberandi*, come si potrebbe giustificare il diverso trattamento riservato a coloro che hanno fatto richiesta del riconoscimento della cittadinanza entro un determinato giorno ed una

⁶⁰ *Ivi*, 5.2.

determinata ora e coloro che, pur versando nella medesima situazione, hanno avanzato la medesima richiesta solo un minuto (se non solo un secondo) dopo? Più precisamente, ai sensi dell'art. 3 *bis* mentre i primi, avendo proposto tempestivamente la domanda, sarebbero considerati cittadini italiani in senso sostanziale e, dunque, (ricorrendone i presupposti) otterrebbero il riconoscimento del relativo *status*, gli altri, invece, non avendone fatto richiesta nel termine previsto, pur ignorandone la natura perentoria, non sarebbero considerati cittadini né in senso sostanziale né in senso formale.

Da altro punto di vista poi, anche a voler condividere la *ratio* dell'art. da ultimo citato laddove, subordinando l'acquisto della cittadinanza ad alcuni presupposti⁶¹ che entro certi limiti potrebbero anche essere plausibili, abbia voluto legare la cittadinanza italiana in ogni caso alla esistenza di un *genuine link* con il nostro paese, la novella sembrerebbe, comunque, urtare con un aspetto del diritto dell'Unione europea.

Ci si riferisce specificamente al principio enucleato dalla Corte di giustizia nella sentenza 5 settembre 2023, causa C-689/21 (avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dall'Østre Landsret, Corte regionale dell'Est, Danimarca)⁶², in forza del quale, testualmente: «l'art. 20 TFUE, letto alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che: esso non osta alla normativa di uno Stato membro secondo la quale i suoi cittadini, nati al di fuori del suo territorio, che non vi abbiano mai risieduto e che non vi abbiano soggiornato in condizioni che dimostrino un collegamento effettivo con tale Stato membro, perdono *ipso iure* la cittadinanza di quest'ultimo all'età di 22 anni, circostanza che comporta, per le persone che non sono anche cittadini di un altro Stato membro, la perdita del loro *status* di cittadino dell'Unione europea e dei diritti ad esso connessi, purché alle persone interessate sia offerta la possibilità di presentare, entro un termine ragionevole, una domanda di mantenimento o di riacquisto della cittadinanza, che consenta alle autorità competenti di esaminare la proporzionalità delle conseguenze della perdita di tale cittadinanza sotto il profilo del diritto dell'Unione e, se del caso, di concedere il mantenimento o il riacquisto *ex tunc* di detta cittadinanza. Un termine siffatto deve protrarsi, per un periodo ragionevole, oltre la data in cui la persona interessata compie tale età e può iniziare a decorrere solo a condizione che tali autorità abbiano debitamente informato detta persona della perdita della sua cittadinanza o dell'imminenza di tale perdita, nonché del suo diritto di domandare, entro detto termine, il mantenimento o il riacquisto di tale cittadinanza⁶³».

Stando così le cose, se si condivide l'interpretazione tradizionale secondo la quale la mera discendenza diretta da un cittadino italiano è fonte dell'acquisto della cittadinanza

⁶¹ Cittadinanza trasmessa solo fino ai nipoti, permanenza in Italia del genitore o dell'adottante per due anni dopo l'acquisto della cittadinanza e prima della nascita del figlio.

⁶² Corte di giustizia, sentenza del 5 settembre 2023, [causa C-689/21](#), *X c. Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU: C:2023:626.

⁶³ Ordinanza del Tribunale di Torino, cit., 11.1.

italiana (anche) per chi nasce all'estero, la privazione di tale cittadinanza con effetto retroattivo disposta dalla norma impugnata, specie ove comporti altresì la perdita della cittadinanza europea, in linea di principio comporterebbe anche una violazione del diritto unionale (con tutte le conseguenze del caso), salvo, almeno – come si è appena riferito – che alle persone interessate sia offerto un ragionevole *spatium deliberandi*.

Ne consegue, secondo il giudice *a quo* che la previsione di «una limitazione retroattiva del diritto a chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana, in capo a soggetti che in applicazione della normativa previgente erano pacificamente considerati cittadini italiani a titolo originario dalla nascita (pur se nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza)» costituirebbe una violazione dei principi sopra richiamati», e pertanto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di legittimità costituzionale dell'art. 3 *bis* – limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a*, *a-bis* e *b* – della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dal decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2025, n. 74, in riferimento agli articoli 2, 3 e 117, co. 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi derivati dall'ordinamento internazionale e, in particolare, dall'art. 9 del Trattato sull'Unione europea, dall'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dall'art. 15, co. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e dell'art. 3, 3, co., del Quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo».

7. Spunti conclusivi (provvisori).

Di recente la Corte costituzionale si è pronunciata sulla eccezione del Tribunale di Torino illustrata nel precedente paragrafo, ma la decisione non è stata ancora depositata.

Nel comunicato del 12 marzo 2026 dell'Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale⁶⁴, comunque, si legge che nella relativa decisione «la Corte ha dichiarato non fondate le censure con le quali il Tribunale di Torino, invocando l'art. 3 della Costituzione, denunciava, da un lato, l'arbitrarietà della distinzione tra coloro che hanno chiesto l'accertamento della cittadinanza prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno chiesto dopo, dall'altro, la lesione dei diritti quesiti, ritenendo che la norma in esame determinerebbe una «revoca implicita della cittadinanza con efficacia retroattiva e senza alcuna previsione di diritto intertemporale»», nonché la questione sollevata per violazione dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

La Corte ha, poi, secondo il medesimo comunicato, dichiarato inammissibile sia «la questione sollevata per violazione dell'art. 15, co. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, secondo il quale «[n]essun individuo potrà essere

⁶⁴ Reperibile [online](#).

arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza», sia la questione sollevata per violazione dell'art. 3, co. 2, del quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo il quale «[n]essuno può essere privato del diritto di entrare nel territorio dello Stato di cui è cittadino».

Stando, dunque, alla decisione da ultimo richiamata, secondo la Corte costituzionale la scelta del legislatore di porre fine alla precedente disciplina che consentiva la trasmissione senza limitazioni temporali della cittadinanza *iure sanguinis* ai discendenti, nati all'estero sia prima sia dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 36/2025, sarebbe coerente con la Costituzione, almeno sotto il profilo delle eccezioni sollevate.

Il rapporto tra discendenti da cittadini italiani, nati all'estero, salve le eccezioni segnalate, non è più, dunque, destinato a durare indefinitamente e stessa sorte, conseguentemente, ha il relativo *status civitatis*.

Impregiudicata la valutazione approfondita degli argomenti sviluppati dalla Consulta in questa decisione quando sarà depositata, è presumibile che i giudici delle leggi abbiano fatto proprio quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale 142/2025, relativamente all'ampio margine di discrezionalità di cui gode il legislatore in tema di acquisto della cittadinanza.

E tuttavia quest'ultima sentenza unitamente a tale riconoscimento ha statuito altresì che il margine di discrezionalità del legislatore in materia non si sottrae al giudizio di costituzionalità, quanto meno sotto il profilo della razionalità e della proporzionalità del fin perseguito.

Da questo punto di vista, almeno in linea di principio, *nulla quaestio* se la nuova disciplina fosse applicabile solo ai nati successivamente all'entrata in vigore del decreto legge n. 36/2025.

Ed invero, sempre in linea di principio, non sembra vi siano ostacoli a che il legislatore, ad un certo punto, conformi per il futuro anche situazioni giuridiche che attengono alla persona umana, in modo diverso rispetto al passato, alla luce di plausibili valutazioni, non in contrasto con la Costituzione, quali possono essere considerate, nel caso di specie, un solido legame tra il discendente nato all'estero e la comunità nazionale ed il rischio di un profluvio di richieste di riconoscimento formale della cittadinanza italiana, idoneo ad alterare la composizione della società italiana, con riflessi anche sul diritto europeo.

Per la verità, anche sotto questo profilo, laddove la nuova disciplina limita la trasmissione *iure sanguinis* della cittadinanza ai discendenti di secondo grado o alla permanenza in Italia del genitore (o adottante) per due anni unitamente al fatto che la nascita del discendente avvenga successivamente può destare qualche dubbio. Ed invero, a me sembra che forse queste rigide maglie potrebbero essere allargate con riferimento a taluni soggetti che versino in particolari condizioni.

Ed invero, si può certo legittimamente dubitare che il più o meno lontano discendente di una italiana o di un italiano, nato all'estero, anche se non ha rinunciato alla relativa cittadinanza, ma è ormai completamente «immerso» materialmente e spiritualmente nella società in cui vive, una volta obliterata del tutto la memoria delle sue ascendenze italiane o, addirittura, ignorando ormai il fatto di essere discendente da italiani, sia portatore di valori meritevoli di tutela ai fini del riconoscimento della cittadinanza.

Ma si può dire lo stesso anche per i soggetti (discendenti da italiani) che, indipendentemente dal formale riconoscimento della cittadinanza abbiano mantenuto vivi i tratti della cittadinanza italiana indicati dalla Consulta nella sentenza 142/2025, o addirittura, li abbiano nel tempo, in qualche modo, vivificati e rafforzati, come potrebbe avvenire, ad esempio, con frequenti e prolungati soggiorni in Italia, con la conoscenza della lingua e della cultura italiana, con la partecipazione all'attività politica del nostro Paese sia pure dall'estero, con lo svolgimento di lavori o professioni che comportino frequenti contatti con individui o istituzioni nazionali?

A parte questa considerazione, le maggiori perplessità circa la disciplina in esame sorgono comunque dalla sua applicabilità ai nati prima della data stabilita dal decreto legge n. 36/2025, senza aver inoltrato tempestivamente l'istanza (agli uffici amministrativi) o la domanda (all'autorità giudiziaria) per ottenere il «formale» riconoscimento della cittadinanza, o che non versino in una delle situazioni di cui alle lett. *c* e *d* dell'art. 3 *bis*.

La singolare formulazione di questo articolo, laddove dispone che «è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore» dell'articolo medesimo, «ed è in possesso di altra cittadinanza», se si tiene conto che i nati, discendenti direttamente da cittadini italiani in precedenza acquistavano il diritto alla relativa cittadinanza (o al riconoscimento dello stesso), non può significare altro che i soggetti che si trovano in questa situazione si sono visti privare automaticamente e retroattivamente della cittadinanza italiana.

E però, l'irretroattività della legge, benché non assistita da tutela costituzionale (salvo che in materia penale), specie quando incide su situazioni giuridiche che attengono alla tutela della persona, esprime uno dei caposaldi dello stato di diritto e più in generale della cultura giuridica non solo del nostro ordinamento.

Pertanto, la Corte costituzionale ha sottolineato in più occasioni che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, e ciò pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità (di contenere la spesa pubblica) o di far fronte ad evenienze eccezionali

(corsivo mio), altrimenti urterebbe contro il principio di ragionevolezza, con conseguente illegittimità della stessa⁶⁵.

Il legislatore, disponendo la retroattività della norma in esame ha inteso erigere subito una barriera nei confronti della platea, presumibilmente molto vasta, degli aventi diritto alla cittadinanza, nati all'estero. E la Corte dal canto suo sembra aver avallato questa scelta di carattere politico, sottraendosi ad una accurata valutazione circa la coerenza di tale soluzione con i principi costituzionali, e non solo.

La privazione automatica, immediata, non preannunciata né accompagnata da un congruo *spatium deliberandi* onde consentire ai soggetti interessati di far valere eventuali ragioni per il mantenimento della cittadinanza italiana, in linea di principio, si pone in contrasto altresì con la giurisprudenza che si va formando nell'ambito dell'Unione europea, richiamata in precedenza.

È, dunque, molto probabile che salvo ulteriori interventi del legislatore, non si faranno attendere molto le questioni pregiudiziali di interpretazione alla Corte di Lussemburgo.

Né, atteso l'acquisto della cittadinanza italiana che la precedente disciplina consentiva ai discendenti da italiani nati all'estero, si può escludere che anche la Corte EDU potrebbe essere investita della questione, sotto il profilo della grave lesione che la privazione della stessa comporta del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

⁶⁵ V., in particolare, Corte costituzionale, [sentenza del 4 luglio 2013, n. 170](#); [sentenza del 29 maggio 2013, n. 103](#); [sentenza del 21 ottobre 2011, n. 271](#); [sentenza del 24 luglio 2009, n. 236](#).

ABSTRACT: Il saggio, dopo aver esaminato l'interpretazione precedente in tema di acquisto della cittadinanza italiana iure sanguinis dei discendenti da italiani nati all'estero, esamina le recenti modifiche introdotte in materia dal decreto legge n. 36/2025 convertito nella legge n. 74/2025. A tal fine, premesse alcune considerazioni generali in tema di status, dedica particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza; italiani nati all'estero; acquisto della cittadinanza; *ius sanguinis*; eccezioni di illegittimità costituzionale.

Specific aspects of the recent urgent provisions on citizenship (Legislative Decree No. 36/2025 converted into Law No. 74/2025) and European citizenship.

ABSTRACT: After examining the previous interpretation of the acquisition of Italian citizenship by jus sanguinis by descendants of Italians born abroad, the essay examines the recent changes introduced in this regard by Legislative Decree no. 36/2025, converted into Law no. 74/2025. To this end, after introducing some general considerations regarding status, it pays particular attention to the case law of the Constitutional Court and the Court of Justice of the European Union.

KEYWORDS: citizenship; italians born abroad; acquisition of citizenship; ius sanguinis; exceptions of unconstitutionality.

La cittadinanza europea: dalla *market citizenship* all'attributo «identitario». Brevi riflessioni su uno «statuto» personale in forzato dinamismo alla prova dei nuovi sviluppi giurisprudenziali

Angela Di Stasi*, Angela Festa**

SOMMARIO: 1. La cittadinanza dell'Unione: dalla genesi funzionale della *market citizenship* alla riscoperta della dimensione «identitaria» nel prisma di uno *status* «under stress». – 2. La natura «anfibia» della cittadinanza europea tra ordinamento nazionale e sovranazionale: tensioni e aporie di uno *status* in perenne divenire. – 3. Il nesso di interdipendenza tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione: l'identità europea quale limite all'esercizio della competenza statutale in materia di acquisto dello *status civitatis*. – 4. La presa d'atto dei vincoli sovranazionali al dominio riservato: i limiti al potere discrezionale del legislatore italiano nelle sentenze 142/2025 e 63/2026 della Corte costituzionale. – 5. Le nuove «frontiere» della cittadinanza europea: lo *status civitatis* quale mezzo di affermazione dell'identità personale. – 6. Qualche considerazione conclusiva.

1. La cittadinanza dell'Unione: dalla genesi funzionale della *market citizenship* alla riscoperta della dimensione «identitaria» nel prisma di uno *status* «under stress».

Il decorso di quasi trentacinque anni dalla consacrazione normativa della cittadinanza dell'Unione europea – operata mediante il Trattato di Maastricht – delinea un arco temporale sufficientemente consistente per coglierne lo spiccato dinamismo¹. Tale parabola evolutiva si riflette inevitabilmente sui processi trasformativi che continuano a interessare la (coesistente) cittadinanza nazionale, alle prese con nuove e rinnovate questioni².

* Professore ordinario di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Salerno.

** Docente a contratto di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

Il presente lavoro è frutto delle riflessioni condivise di entrambe le autrici. Tuttavia, i paragrafi 1, 2 e 4 sono da attribuirsi alla prof.ssa Angela Di Stasi; i paragrafi 3 e 5 alla dott.ssa Angela Festa. Le conclusioni sono state scritte insieme.

¹ E. TRIGGIANI, in *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, apparso su *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 435-477, la definiva «figura giuridica dinamica» (a p. 435).

² Solo per citare il caso italiano, si pensi al contenzioso costituzionale e di legittimità relativo alla legge 5 febbraio 1992, n. 91 in materia di acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*, che ha sollecitato il legislatore del 2025 a trovare un nuovo equilibrio rispetto alla tradizionale concezione della cittadinanza come attributo identitario trasmissibile per sangue senza limitazioni generazionali. In tema, da una prospettiva europeista e multilivello, cfr. M. MELLONE, *Italian unlimited ius sanguinis and its proposal of amendment: an EU law perspective*, in *Eurojus*, 2024, n. 2, pp. 429-444, reperibile [online](#); F. CORVAJA,

In questa prospettiva, nell'ultimo periodo, sembrano essere emersi i segni di una cittadinanza europea che, affrancatasi da tempo dalla dimensione di mera *market citizenship*³, è apparsa in una condizione *under stress*⁴, al centro di tensioni multifattoriali e alla ricerca di un equilibrio, sempre più fluido e instabile, tra l'appartenenza allo Stato membro e l'integrazione nell'ordinamento dell'Unione⁵.

Pur senza enfatizzare oltre misura la portata innovativa della «novella» introdotta dal Trattato di Lisbona (attraverso le modifiche contemplate nell'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e negli artt. 20-24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), non può misconoscersi come quest'ultimo abbia impresso un decisivo «cambio di paradigma (...) dal mercato alla cittadinanza»⁶, consolidando la configurazione di quella che è stata definita una «doppia cittadinanza»⁷.

La citata novella si è rivelata foriera di almeno un duplice effetto: per un verso, ha amplificato la portata semantica e la *vis* giuridica della nozione stessa di cittadinanza europea; per l'altro, l'ha ancorata all'essenza ontologica del soggetto-persona⁸. Non appare casuale, in tal senso, il tenore del preambolo della Carta dei diritti fondamentali

Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano, in *Eurojus*, 2025, n. 2, pp. 25-58, reperibile [online](#). Sull'intervento normativo del 2025 cfr. G. BONATO, *Il decreto-legge n. 36 del 28 marzo 2025: la «Grande Perdita» della cittadinanza italiana*, in *Judicium*, 15 aprile 2025, reperibile [online](#); ID., *La cittadinanza italiana dopo la Legge n. 74 del 2025: i dubbi di costituzionalità della nuova disciplina*, in *Judicium*, 26 febbraio 2026, reperibile [online](#). Per i più recenti sviluppi sul vaglio di legittimità costituzionale della riforma, si veda la [sentenza della Corte costituzionale del 30 aprile 2026, n. 63](#) (su cui *infra* al par. 4), nonché le successive ordinanze di rinvio e definizione [41 e 102/2026](#), che confermano la centralità e la delicatezza sistemica della materia nel dialogo tra poteri.

³ Cfr. N.N. SHUIBHNE, *The Resilience of EU Market Citizenship*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 1597-1628.

⁴ Si richiama qui il titolo del volume curato da N. CAMBIEN, D. KOCHENOY, E. MUIR, *European Citizenship under Stress*, Leiden, 2020.

⁵ Per un più ampia disamina sia consentito rinviare ad A. DI STASI, *Cittadinanza nazionale under evolution e cittadinanza europea under stress tra vecchie e nuove "frontiere": le ragioni di un itinerario di ricerca*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp. 11-38. Per un approfondimento della nozione di cittadinanza alla luce del diritto internazionale cfr. *inter alia* M. GIULIANO, *La sudditanza degli individui e il suo rilievo nell'ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1956, pp. 36-50; R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Nuovissimo Digesto Italiano, Appendice*, Torino, 1980, p. 1265 ss.; EAD., *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1983; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, 1989. V., per tutti, L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2009; G. CATALDI, *Immigrazione e diritto alla cittadinanza nell'ordinamento internazionale: aspetti generali*, in L. BONFIELD, G. CATALDI, N. PARISI, A. VENTURI (a cura di), *Immigrazione e diritto alla cittadinanza. Immigration and the Right to Nationality*, Napoli, 2015.

⁶ Così L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea*, 2010, pp. 115-134.

⁷ Cfr. H. ULRICH D'OLIVEIRA, *Union Citizenship: Pie in the Sky?*, in A. ROSAS, E. ANTOLA (eds.), *A Citizens'Europe: In Search of A New Order*, London, 1995, e T. DOWNES, *Market Citizenship: Functionalism and Fig-leaves*, in R. BELLAMY, A. WARLEIGH (eds.), *Citizenship and Governance in the European Union*, London, 2001, p. 93.

⁸ Per una compiuta disamina dei diritti inerenti alla cittadinanza europea v. tra tutti C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017.

dell'Unione europea, laddove si afferma solennemente che «l'Unione (...) pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione»⁹.

Orbene, se con riguardo al diritto primario dell'UE l'esaurimento di quel *continuum* revisionistico che aveva contrassegnato i primi decenni del processo di integrazione parrebbe aver cristallizzato il quadro normativo, sul versante del diritto derivato e degli approdi giurisprudenziali, si è registrato, invece, un moto contrario. Sotto l'onda d'urto di fattori endogeni ed esogeni all'ordinamento dell'UE¹⁰, taluni sviluppi sembrerebbero, per un verso, aver ridimensionato ulteriormente la pur circoscritta «novella» del Trattato di Lisbona¹¹, al punto da indurre qualche studioso a prefigurare una sorta di «metamorfosi restrittiva», se non un vero e proprio declino, della stessa nozione di cittadinanza europea¹².

Nondimeno, nelle pieghe della giurisprudenza più recente, sembrerebbe emergere un nuovo e ulteriore tentativo: quello di valorizzare lo *status civitatis* quale parte integrante di un tessuto valoriale comune (*infra*, par. 3)¹³ e quale strumento elettivo di affermazione dell'identità personale (*infra*, par. 5)¹⁴. In tale prospettiva, la cittadinanza dell'Unione sembra puntare ad affrancarsi dalla sua originaria funzione ancillare per farsi espressione e presidio di una dimensione identitaria fondata sui valori comuni posti all'art. 2 TUE (*infra*, par. 6).

Se, dunque, la cittadinanza dell'Unione «beyond Brexit»¹⁵ ha rappresentato un tema ampiamente scandagliato dalla dottrina, non meno stimolante appare l'indagine

⁹ Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, preambolo, par. 2.

¹⁰ Ci si intende riferire, tra gli altri, alle ricorrenti emergenze migratorie, all'affievolimento delle garanzie dei diritti sociali in tempi di crisi economica internazionale, nonché al post Brexit.

¹¹ Si pensi agli approdi della giurisprudenza della Corte di giustizia sul contenuto dei diritti di cittadinanza in conseguenza della crisi economica e finanziaria internazionale (come acuita dalla pandemia), laddove nel bilanciamento tra piena garanzia del diritto alla parità di trattamento e protezione degli interessi degli Stati membri, si sono registrate soluzioni restrittive in merito all'accesso, da parte dei cittadini economicamente inattivi, al *welfare* sociale. Se la Corte non ha abbandonato del tutto il ruolo di custode della *rule of EU law social law*, l'allontanamento da quel filone giurisprudenziale riconducibile alla sentenza *Martinez Sala* (sentenza del 12 maggio 1998, [causa C-85/96](#), EU:C:1998:217) ha rinvenuto nella sentenza *Dano* (sentenza dell'11 novembre 2014, [causa C-33/13](#), EU:C:2014:2358) un caso paradigmatico del citato approccio restrittivo che avrebbe trovato ulteriori conferme (sentenza del 15 settembre 2015, [causa C-67/14](#), *Alimanovic*, EU:C:2015:597).

¹² O. GARDNER, *The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2018, pp. 116-146.

¹³ Cfr. in particolare, Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23](#), *Commissione c. Malta*, EU:C:2025:283.

¹⁴ Cfr. da ultimo, Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2026, [causa C-43/24](#), *Shipova*, EU:C:2026:183.

¹⁵ V., per tutti, D. KOSTAKOPOULOU, *EU Citizenship Law and Policy. Beyond Brexit*, Cheltenham, 2020. Cfr., tra gli altri, la *Special Section "EU Citizenship in Times of Brexit"*, curata da E. MUIR, N. CAMBIEN in *European Papers*, 2018, n. 3, reperibile [online](#). Si ricorda che la pronuncia resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia, nella causa *Préfet du Gers*, ha confermato l'esclusione, in capo ai cittadini britannici, del godimento del diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza anche qualora siano altresì privati, in forza del diritto dello Stato di cui sono cittadini, del diritto di voto alle elezioni indette da quest'ultimo Stato. Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza

sulle nuove «frontiere» – intese in senso metafisico – della cittadinanza europea come strettamente legate al (suddetto) dinamismo che contraddistingue la nozione di cittadinanza¹⁶.

D'altra parte, al processo di internazionalizzazione delle comunità nazionali – alimentato dai flussi migratori e dalla tendenziale erosione dei confini territoriali – si affianca l'emersione di nuovi modelli culturali e sociali di vita familiare, suscettibili di dar vita a inediti *status personae* e *familiae*. Tali fenomeni agiscono quali catalizzatori delle dinamiche evolutive poc'anzi menzionate, rafforzando l'interesse alla ridefinizione del nesso, sempre più fluido, intercorrente fra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione europea¹⁷.

Certo, è innegabile che siffatto collegamento debba confrontarsi con la natura "mobile" del confine tra cittadinanza/nazionalità e sovranità laddove *the law of nationality* continua a rappresentare «*the last bastion in the citadel of sovereignty*»¹⁸. Al contempo, non possono ignorarsi né lo stretto legame tra cittadinanza e identità nazionale¹⁹, né la marcata non neutralità dei modelli di acquisto della cittadinanza nazionale rispetto ai processi storici in atto, come tra l'altro testimoniato dal vivo dibattito giurisprudenziale italiano sulle linee di trasmissione dello *status civitatis*.

del 9 giugno 2022, [causa C-673/20](#), EP. c. *Préfet du Gers, Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, EU:C:2022:449.

¹⁶ Per ulteriori approfondimenti, sia consentito rinviare anche ad A. DI STASI, *Novae e veteres «frontiere» della cittadinanza europea* – Editoriale, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, n. 3, pp. 1-15, reperibile [online](#).

¹⁷ Il tema, come è noto, è stato oggetto di ampio approfondimento in dottrina. V. per tutti C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of the Member States*, in *Common Market Law Review*, 1995, pp. 487-518; P. MENGOZZI, *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 435-449; B. CORTESE, *Il rilievo della cittadinanza nel sistema dell'Unione europea: l'interazione tra cittadinanza "nazionale" e cittadinanza dell'Unione*, in L. ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, 2011, pp. 125-145; B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, cit., pp. 381-408; B. NASCIBENE, *La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale ed europeo* – Editoriale, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, n. 1, pp. 1-5, reperibile [online](#).

¹⁸ Sulla configurazione del *law of nationality* come «*the last bastion in the citadel of sovereignty*», nel quadro della progressiva affermazione di una soggettività internazionale ancorché limitata in capo all'individuo, v. B. NASCIBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation Towards New Residence Status?*, Leiden, 2022, in part. p. 165. Sia consentito anche il richiamo ad A. DI STASI, *A margine della più ampia vetero quaestio relativa alla soggettività internazionale dell'individuo. Qualche considerazione con riferimento alla legittimazione all'azione nel sistema CEDU*, in questa Rivista, 2024, n. 1, pp. 95-119, reperibile [online](#).

¹⁹ V. R. CAFARI PANICO, *Identità nazionale e identità personale*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Napoli, 2018, pp. 215-240.

2. La natura «anfibia» della cittadinanza europea tra ordinamento nazionale e sovranazionale: tensioni e aporie di uno *status* in perenne divenire.

L'indagine sugli elementi costitutivi della cittadinanza dell'Unione rivela, nella più recente attualità, i tratti di uno «statuto» personale in perenne divenire.

Il già evocato dinamismo risulta indubbiamente alimentato dalla libera circolazione dei cittadini europei e dei loro familiari nonché dall'esigenza di garantire la continuità degli *status* personali e familiari nello spazio giuridico europeo²⁰; nondimeno, esso trae linfa anche dal rinnovato rapporto tra cittadinanza europea e diritti politici, in un crinale teso tra democrazia rappresentativa e nuove forme di democrazia partecipativa²¹.

Siffatta evolutività si struttura e si plasma in un rapporto dialogico – non esente da profili di criticità – tra la dimensione europea e quella nazionale. È la natura intrinsecamente «anfibia» della cittadinanza europea, posta «a cavallo» tra l'ordinamento degli Stati membri e l'ordinamento sovranazionale, a generare tensioni che si manifestano attraverso fenomeni interrelati e ad effetti interconnessi, rilevabili tanto nel dato legislativo quanto, soprattutto, in quello giurisprudenziale (e sia nella giurisprudenza delle corti nazionali che europee).

In tale contesto, l'istituto è chiamato a confrontarsi – oggi come in passato – con un incessante processo di attraversamento di confini non solo spaziali e temporali, ma anche culturali e identitari, sotto spinte di segno opposto che sovente si cumulano (basterebbe citare le conseguenze dei flussi migratori)²².

Tali tensioni si riflettono, con evidenza, oltre che nelle pronunce delle Corti costituzionali, nei percorsi interpretativi – talora marcatamente «creativi» – della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti umani. Risulta paradigmatico, a tal riguardo, come lo *status civitatis*, pur in assenza di un'espressa previsione normativa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), abbia rinvenuto nel *case law* della Corte di Strasburgo una peculiare forma di tutela attraverso la garanzia della vita privata e familiare – specialmente con riferimento alla condizione dei migranti²³ – sotto la spinta della *vis* «attrattiva» della teorica dei diritti fondamentali.

²⁰ Cfr. M.C. BARUFFI, *La circolazione degli status familiari e l'acquisto della cittadinanza nazionale nel rispetto del diritto dell'Unione europea*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normative e approdi giurisprudenziali*, cit., pp. 347-379.

²¹ Cfr. S. CAFARO, *Il ruolo dei cittadini nella Conferenza sul futuro dell'Europa: passi avanti in tema di democrazia partecipativa e deliberativa*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normative e approdi giurisprudenziali*, cit., pp. 489-515.

²² Si rinvia ad A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenges*, London-New York, 2024.

²³ V. A. DI STASI, *Human Dignity as the basis and source of respect for the rights and freedoms of migrants: some elements of convergence in the case law of the European Courts (ECtHR and ECJ)*, in A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO (eds.), *International Migration and the Law*, cit.,

Si delineano, dunque, *novae* «frontiere» della cittadinanza europea che, sovrapponendosi alle *veteres*, ne ridefiniscono i connotati *ab intra* e *ab extra*, in un rapporto di stretta osmosi con la dimensione nazionale. Si tratta di una dinamica che ha indotto parte della dottrina a evocare una vera e propria «existential crisis»²⁴ del «tempio» della cittadinanza europea: una crisi che, facendo emergere profonde «fissures» nel sistema, impone una revisione critica dei «core concepts» della stessa cittadinanza dell'Unione²⁵.

Nel continuo divenire del processo di integrazione, la cittadinanza europea pare, tuttavia, esercitare – ancor più nella giurisprudenza recente – un ruolo di «accompagnamento» nel complesso percorso di costruzione di un *corpus* di valori identificativi dell'identità europea. Tale funzione ne giustifica la «fisiologica» parabola evolutiva, rendendone finanche preconizzabile quell'attivismo, talora spiccatamente «creativo», esplicitato dalla Corte di giustizia.

Sotto il profilo normativo, il processo di transizione dell'istituto – da cittadinanza «incipiente» pre-Maastricht a cittadinanza «ancillare» nel post Maastricht, passando per la fase «complementare» inaugurata dal Trattato di Amsterdam, fino alla dimensione additiva sancita dal Trattato di Lisbona – si è snodato da un lato, mediante una progressiva «contaminazione» fra diritti fondamentali e diritti di cittadinanza²⁶, dall'altro, attraverso una parziale autonomizzazione della cittadinanza dell'Unione europea rispetto a quella nazionale²⁷.

Cionondimeno, la cittadinanza dell'Unione continua a essere contrassegnata da un'evidente aporia, risultando «paradoxical in nature»²⁸: essa è oggetto di solenne consacrazione nel diritto primario dell'Unione, eppure rimane geneticamente dipendente dal diritto nazionale e dalle determinazioni dei legislatori nazionali in materia di acquisto

pp. 229-251. Con riferimento al sistema CEDU v. R. PALLADINO, *La tutela dei migranti irregolari e dei richiedenti protezione internazionale* (artt. 3, 5, 8 e 13 CEDU; art. 4, Protocollo 4), in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, Vicenza, 2016, pp. 167-203, e A.G. LANA, *Migranti irregolari e Corte di Strasburgo: verso un affievolimento delle tutele?* (artt. 5 e 8 CEDU), in A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, II ed., Vicenza, 2020, pp. 235-265.

²⁴ V. O. GARDNER, *The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status*, cit.

²⁵ Così M. STEINFELD, in *Fissures in EU Citizenship. The Deconstruction and Reconstruction of the Legal Evolution of EU Citizenship*, Cambridge, 2022 che sottopone ad una revisione critica i «core concepts» della cittadinanza europea alla luce di un «critical constructivist approach» che, sebbene non scevro da un certo coefficiente di pessimismo, trova comunque ragioni di speranza nella evoluzione della cittadinanza europea ma anche della stessa Unione europea.

²⁶ V. tra tutti, C. HILSON, *What's in a right? The relationship between Community, fundamental and citizenship rights in EU law*, in *European Law Review*, 2004, pp. 636-651.

²⁷ V. A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK, *Introduction: Citizenship - Quo vadis?*, in A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017, in part. pp. 3-11.

²⁸ Così J. SHAW, *EU Citizenship: Still a Fundamental Status?*, in R. BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Cham, 2019, pp. 1-17.

e perdita dello *status civitatis*. Questa atipicità²⁹, che la distingue dai connotati tradizionali della cittadinanza nazionale, storicamente modellata sull'esperienza degli ordinamenti statali e sulla presenza di un sottostante *demos*³⁰, ne fa uno *status* ancora oggi privo di totale autonomia: il diritto dell'Unione non stabilisce criteri propri per l'attribuzione dello stesso, che si acquisisce automaticamente in virtù del possesso della cittadinanza di uno Stato membro³¹. Si tratta, pertanto, di una cittadinanza comune e condivisa, fondata su cittadinanze preesistenti, i cui titolari partecipano di un legame giuridico transnazionale dal quale discende, quale corollario fondamentale, il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità (art. 19 TFUE e art. 21 Carta dei diritti fondamentali)³².

Tale rapporto di dipendenza spiega perché al perdurante dibattito dottrinale sui contenuti «espansivi» della cittadinanza europea faccia da *pendant* il simmetrico «fermento» che scuote almeno alcuni degli ordinamenti degli Stati membri. Questi ultimi si misurano sovente – come emblematicamente testimonia il caso italiano – con la resistenza di legislazioni sedimentate e con il fallimento di tentativi di riforma volti a

²⁹ La cittadinanza europea non risulta inquadrabile agevolmente né nella categoria dei rapporti giuridici, né in quella relativa agli *status* classici. Prescindendo dalla classica *querelle*, di contenuto eminentemente teorico, tra cittadinanza come rapporto giuridico (evidentemente di Diritto pubblico) e cittadinanza come *status* da cui derivano un complesso di diritti ed obblighi, il cittadino europeo risulta, come è noto, fruitore di una serie di diritti a cui non corrispondono veri e propri doveri, bensì un insieme di responsabilità nel senso di impegno al consolidamento dei principi democratici e dei valori su cui si fonda l'UE. Sul «thin» *concept of citizenship* v. A. J. MENÉNDEZ, E.D.H. OLSEN, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Oxford, 2020, cap. II.

³⁰ Ovviamente il richiamo alla nozione classica di cittadinanza non sarebbe stato appropriato per un ordinamento come quello europeo, fondato su regole e su caratteri strutturali particolarmente diversi da quelli degli ordinamenti nazionali tra cui, *in primis*, l'assenza di un *demos* europeo.

³¹ Ai sensi, infatti, dell'art. 9 TUE e dell'art. 20, par. 1, TFUE «[è] cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» e «[l]a cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce», essendo ad essa complementare. Circa lo *status* derivato che si aggiunge alla cittadinanza di uno degli Stati membri v. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, cit., p. 3 ss.

³² Invero, attraverso l'interpretazione della nozione di cittadinanza europea, in stretta relazione con il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità, la Corte di giustizia ha favorito in qualche modo l'emergere di una dimensione di «autonomia» della cittadinanza europea rispetto alla cittadinanza nazionale. Si segnala, al riguardo, la sentenza *Grzelczyk* del 2001 con cui la Corte di giustizia ha riconosciuto che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico» (sentenza del 20 settembre 2001, [causa C-184/99](#), EU:C:2001:458, punto 31). Si veda, altresì, la sentenza *Zambrano* del 2011, con cui la Corte di giustizia ha fondato direttamente sull'art. 20 TFUE la possibilità di reclamare, a determinate condizioni, il diritto di non essere costretti ad abbandonare il territorio dell'Unione, ove si afferma che gli Stati membri non possono adottare provvedimenti nazionali «che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione» (sentenza dell'8 marzo 2011, [causa C-34/09](#), EU:C:2011:124, punto 42). La cittadinanza europea si è così posta nella prospettiva di definire una propria dimensione di cittadinanza/appartenenza riferibile ovviamente allo spazio territoriale e normativo dell'Unione e ai diritti che in tale spazio sono garantiti.

modernizzare i criteri di acquisto della cittadinanza, ancora tenacemente ancorati a logiche che precedono la stagione dell'integrazione sovranazionale³³.

Proprio in ragione di tale *paradoxical nature*, e atteso l'ineludibile nesso di interdipendenza tra i due livelli di cittadinanza, occorre allora chiedersi in che misura un (eventuale) diverso atteggiarsi della cittadinanza nazionale possa riverberarsi su quella europea e, per converso, attesa la natura derivativa di quest'ultima, in che modo una sua diversa declinazione possa condizionare l'esercizio delle sovranità statali.

Se è vero che la Corte di giustizia ha costantemente affermato la subordinazione della normativa statale sulla cittadinanza al rispetto del diritto dell'Unione europea (secondo la direttrice tracciata nelle sentenze *Micheletti*³⁴, *Rottmann*³⁵, *Tjebbes*³⁶, sino ai più recenti approdi nei casi *JY*³⁷ *Stadt Duisburg*³⁸, e *Udlændinge- og Integrationsministeriet*³⁹), nondimeno la competenza esclusiva degli Stati membri non

³³ Appare noto come la legge italiana sulla cittadinanza del 13 giugno 1912, n. 555 – emendata per espungere i profili di discriminazione tra coniugi in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale 30/1983 – sia riuscita ad “attraversare” indenne il XX secolo mostrando una sostanziale «impermeabilità» rispetto ai profondi mutamenti sociopolitici che hanno interessato il nostro paese. La disciplina vigente, dettata dalla legge n. 91/1992 (e successive integrazioni), non sembra d'altronde connotarsi per una reale portata innovativa, configurandosi piuttosto come un testo ricognitivo/confermativo – se non restrittivo – delle previsioni della legislazione precedente. Come testimonia la pletora di proposte legislative in tema e, più ampiamente, l'acceso dibattito pubblico e parlamentare italiano, tale impianto ha resistito finora ai tentativi di sostituire o temperare il criterio «principale» dello *ius sanguinis* attraverso la valorizzazione di criteri alternativi quali lo *ius soli*, lo *ius culturae* o il c.d. *ius scholae*.

³⁴ Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 1992, [causa C-369/90](#), *Micheletti*, EU:C:1992:295, su cui recentemente A. RAUTI, *Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e genuine link. La specificazione del “limite Micheletti” fino alla sentenza della Corte di giustizia sulla c.d. “cittadinanza per investimento”*, in *Eurojus*, 2025, n. 4, pp. 55-89, reperibile [online](#).

³⁵ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 2 marzo 2010, [causa C-135/08](#), *Rottmann*, EU:C:2010:104, su cui cfr. M.E. BARTOLONI, *Competenza degli Stati in materia di cittadinanza e limiti posti dal diritto dell'Unione europea: il caso Rottmann*, *causa C-135/08*, 2 marzo 2010, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2010, pp. 423-429.

³⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 12 marzo 2019, [causa C-221/17](#), *Tjebbes e a.*, EU:C:2019:189. Per commenti cfr. F.L. GATTA, *The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law*, in *European Papers*, 2024, n. 1, pp. 131-144, reperibile [online](#); C. PRENER, *Citizenship Revocation and the Question of Proportionate Consequences*, in *The Statelessness & Citizenship Review*, 2023, n. 1, p. 112-117; M.F. ORZAN, *Da Rottmann a Tjebbes e.a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 997-1014, reperibile [online](#).

³⁷ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 18 gennaio 2022, [causa C-118/20](#), *JY*, EU:C:2022:34. Nella pronuncia si afferma che il rispetto della vita familiare di cui è titolare il cittadino dell'UE deve essere bilanciato con l'interesse a tutelare l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza dello Stato membro che revoca la garanzia di concessione della cittadinanza.

³⁸ Corte di giustizia, sentenza del 24 aprile 2024, [cause riunite da C-684/22 a C-686/22](#), *Stadt Duisburg*, EU:C:2024:345. La pronuncia riconosce l'esistenza delle garanzie procedurali relative al diritto ad essere informati e ad avere a disposizione un tempo ragionevole per fare domanda di mantenimento della cittadinanza, nonché la possibilità di ricorrere contro la decisione di privazione della cittadinanza al fine di mantenere la cittadinanza *ex tunc*.

³⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 5 settembre 2023, [causa C-689/21](#), *X c. Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626. Nella sentenza, la Corte, con riferimento all'art. 20 TFUE, letto alla luce dell'art. 7 della Carta di Nizza, ha sancito che non osta alla corretta interpretazione del diritto dell'UE l'applicazione della normativa di uno Stato membro secondo la quale i suoi cittadini nati

attenua le delicate questioni connesse a una dipendenza forse comprimibile ma non eliminabile⁴⁰.

L'eterodipendenza della cittadinanza europea emerge, dunque, quale logico portato del suo carattere duale: una condizione che si pone come fonte inesauribile di questioni aperte nel dialogo tra l'ordinamento nazionale e quello sovranazionale.

3. Il nesso di interdipendenza tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione: l'identità europea quale limite all'esercizio della competenza statale in materia di acquisto dello *status civitatis*.

Se il percorso sinora tracciato ha evidenziato un ineludibile nesso di interdipendenza tra i due livelli di cittadinanza, appare evidente come tale collegamento non sia esente dal rischio di «distorsioni». Talora, infatti, l'interdipendenza in questione può essere deliberatamente «utilizzata» dagli Stati membri in senso strumentale per il perseguimento di finalità che esulano dagli obiettivi del processo di integrazione, quando non risultino addirittura divergenti rispetto ad essi.

Emblematica di siffatta dinamica è l'ipotesi in cui l'acquisizione della cittadinanza di un determinato Stato membro sia facilitata o accelerata da investimenti finanziari nel paese medesimo, secondo il modello dei c.d. Programmi di attribuzione della cittadinanza in cambio di investimenti (i «Programmi di CBI» o «golden passports»), adottati da alcuni Stati membri, tra i quali Cipro, Malta, Bulgaria e Romania⁴¹.

La logica sottesa a tali programmi è chiara: incentivare l'afflusso di capitali esteri nello Stato membro promotore, offrendo, quale contropartita, i benefici connessi alla cittadinanza nazionale e, di conseguenza, alla cittadinanza europea, con il correlato corredo di diritti che essa implica, prima fra tutte la libertà di circolazione e soggiorno nello spazio europeo.

al di fuori del proprio territorio e che non vi abbiano mai risieduto né soggiornato in condizioni che dimostrino un collegamento effettivo con tale Stato membro, perdano *ipso iure* la cittadinanza all'età di 22 anni, dal che discende, per coloro che non siano anche cittadini di un altro Stato membro, la perdita del loro *status* di cittadino dell'UE e dei diritti ad esso connessi: questo purché all'interessato sia offerta la possibilità di presentare entro un termine ragionevole una domanda di mantenimento o riacquisto della cittadinanza che consenta alle autorità statali di esaminare la proporzionalità delle conseguenze della perdita della cittadinanza sotto il profilo del diritto dell'UE. Oltre al richiamo alla proporzionalità emerge l'esigenza di rispettare l'effettività nell'esercizio dei diritti conferiti.

⁴⁰ L. ORGAD, J. LEPOUTRE, *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?*, RSCAS Research Paper, 2019.

⁴¹ Nella Repubblica di Malta, ad esempio, in base alla legge sulla cittadinanza, la concessione per naturalizzazione poteva esser accordata a coloro che aderivano a un programma di investimenti finalizzato al sostegno dell'economia pubblica con un versamento di 600.000 euro, al quale si aggiungeva l'acquisto di obbligazioni quinquennali per investimenti su mercati mobiliari e immobiliari locali. A Cipro, il programma richiedeva un investimento in proprietà immobiliari o in imprese cipriote, insieme al soddisfacimento di ulteriori requisiti.

Le implicazioni problematiche di tali pratiche sono, tuttavia, molteplici. Accanto alle criticità di carattere etico e alle preoccupazioni in materia di sicurezza – con particolare riferimento ai rischi di riciclaggio di denaro, evasione fiscale e corruzione – le istituzioni politiche dell’Unione – *in primis* Parlamento europeo e Commissione – hanno denunciato anche un *vulnus* ai valori fondamentali dell’Unione⁴², posto che la naturalizzazione per investimento rischia di tradursi in una vera e propria «mercificazione» dell’accesso all’intero spazio giuridico europeo, svuotando di significato il legame politico che dovrebbe essere sotteso all’istituto della cittadinanza.

In tale contesto, occorre allora verificare se la determinazione dei criteri di acquisto della cittadinanza⁴³ – ambito che gli Stati hanno tradizionalmente inteso riservare al proprio dominio esclusivo – rifletta una natura politico-identitaria intangibile⁴⁴, ovvero se, al contrario, possa subire condizionamenti e compressioni per effetto del diritto dell’Unione europea. Si tratta, in altri termini, di accertare se il nesso di derivazione tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale si risolva in una subordinazione meramente passiva della prima rispetto alla seconda, oppure se la cittadinanza dell’Unione sia in grado di proiettare essa stessa un limite identitario e assiologico invalicabile sulle scelte nazionali degli Stati membri.

È ampiamente noto che la questione della «commercializzazione» dello *status civitatis* abbia alimentato un acceso dibattito politico e giuridico che, per il caso maltese, è sfociato in un ricorso per infrazione promosso dalla Commissione europea contro lo Stato membro ai sensi dell’art. 258 TFUE⁴⁵. Con la sentenza *Commissione c. Malta* del 29 aprile 2025⁴⁶, la Corte di giustizia ha risolto la controversia censurando la condotta

⁴² Cfr. risoluzione del Parlamento europeo, del 16 gennaio 2014, sulla cittadinanza in vendita, ([2013/2995\(RSP\)](#)). V. anche la risoluzione del Parlamento europeo, del 9 marzo 2022, recante proposte all’indirizzo della Commissione concernenti i programmi per la concessione della cittadinanza e del soggiorno in cambio di investimenti ([2021/2026\(INL\)](#)). Sulla posizione della Commissione, v. relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Programmi di soggiorno e di cittadinanza per investitori nell’Unione europea, [COM\(2019\) 12 final](#) del 23 gennaio 2019.

⁴³ È opportuno precisare che, fino a quel momento, il nodo dell’incidenza del diritto dell’Unione sui criteri di acquisto della cittadinanza non era stato sciolto in sede giurisprudenziale. Sino ad allora, infatti, la Corte di giustizia si era pronunciata esclusivamente sull’influenza che la perdita della cittadinanza europea determina sul potere di revoca dello *status civitatis* da parte di uno Stato membro.

⁴⁴ A proposito dell’identità nazionale degli Stati membri, cfr. su tutti, G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea. Natura e portata dell’art. 4, par. 2, TUE*, Napoli, 2017.

⁴⁵ Contro la proposizione del ricorso, J.H.H. WEILER, *Citizenship for sale (Commission v Malta) Who of the Two is Selling European Values?*, in *Verfassungsblog*, 14 aprile 2024, reperibile [online](#). A favore del ricorso, M. CHAMON, *A Rejoinder to Citizenship for Sale (Commission v Malta): Some Remarks and Counterarguments*, in *Verfassungsblog*, 2024, reperibile [online](#).

⁴⁶ Sentenza *Commissione c. Malta*, cit. Per commenti, cfr. U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla “cittadinanza (di Malta) in vendita”*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-13, reperibile [online](#). G. BRONZINI, *La cittadinanza europea come base e motore della democrazia sovranazionale. Il senso ed il significato della recente sentenza della Corte di giustizia*, in *LavoroDirittiEuropa*, 2025, n. 2, pp. 1-6, reperibile [online](#); C. SANNA, *La cittadinanza UE non è in vendita: la Corte Ue dichiara*

della Repubblica maltese, sulla base del ricorso a principi cardine dell'ordinamento UE quali la leale collaborazione, la solidarietà e la fiducia reciproca tra gli Stati membri dell'Unione.

La pronuncia – discostandosi dalle conclusioni dell'Avvocato generale Collins⁴⁷ – ha suscitato in dottrina reazioni contrastanti⁴⁸. Se, da un lato, gli esiti volti a sottrarre la cittadinanza a logiche puramente mercantili sono stati accolti con favore, dall'altro, non sono mancate riserve critiche circa la “tortuosità” del percorso argomentativo seguito dalla Corte⁴⁹. Parte della dottrina ha giudicato l'iter logico dei giudici di Lussemburgo finanche forzato, rilevando la difficoltà di ricavare dai soli principi di leale collaborazione, solidarietà e fiducia reciproca un divieto così stringente alle prerogative nazionali, in assenza di una esplicita clausola anti-abuso nell'alveo dell'art. 20 TFUE⁵⁰.

incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana, in *Eurojus.it*, 12 maggio 2025, reperibile [online](#); C. DELLI CARRI, *La “mercificazione” della cittadinanza è contraria al diritto dell'Unione europea. Note a margine della sentenza C-181/23 della Corte di giustizia*, in *Unione europea e diritti*, 2025, n. 2, p. 1 ss., reperibile [online](#); A.L. VALVO, *La cittadinanza europea in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Questionegiustizia*, 27 maggio 2025, reperibile [online](#).

⁴⁷ L'Avvocato generale aveva suggerito alla Corte di respingere il ricorso in particolare sulla base dell'affermazione secondo la quale né il diritto dell'Unione europea, né il diritto internazionale impongono di richiedere un previo legame effettivo con lo Stato affinché esso possa concedere la propria cittadinanza. Cfr. Avvocato generale Collins, conclusioni del 4 ottobre 2024, [causa C-181/23](#), *Commissione europea c. Repubblica di Malta*, EU:C:2024:849.

⁴⁸ Tra i commenti favorevoli alla sentenza cfr. E. DE FALCO, *Op-Ed: The End of Citizenship for sale? a Legal Turning Point in Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EuLawLive*, 30 April 2025, reperibile [online](#). V. anche L.D. SPIEKER, *It's Solidarity, Stupid! In Defence of Commission v Malta*, in *Verfassungsblog*, 7 May 2025, reperibile [online](#); R. O'NEILL, *The Silent Engine of European Citizenship*, ivi, 7 May 2025, reperibile [online](#); J. HOEKSMAN, *Moral high Ground and legal Analysis: on Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EuLawLive*, 2025, n. 70, p. 11 ss.; S. COUTTS, *Citizenship as a Constitutional Status: Commission v Malta*, in *EUI Global Citizenship Observatory*, 14 May 2025, reperibile [online](#).

⁴⁹ In questo senso, U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla “cittadinanza (di Malta) in vendita”*, cit. Nella fattispecie, si trattava di stabilire se fosse necessario dimostrare la presenza di un legame effettivo con lo Stato per ottenere la concessione della cittadinanza (il c.d. *genuine link*), argomento su cui la Corte appare sfuggente. Sul tema del *genuine link*, cfr. S. MARINO, *Limiti alla discrezionalità degli Stati membri nella disciplina della cittadinanza: tanto rumore per una giurisprudenza costante?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2025, pp. 141-172; L.D. SPIEKER, F. WEBER, *Bonds without Belonging? The Genuine Link in International, Union, and Nationality Law*, in *Yearbook of European Law*, 2025, pp. 56-94. A. RAUTI, *Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e genuine link. La specificazione del “limite Micheletti” fino alla sentenza della Corte di giustizia sulla c.d. “cittadinanza per investimento”*, cit., pp. 55-89, reperibile [online](#); S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2024, pp. 1-33; M. VAN DEN BRINK, *Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward?*, in *German Law Journal*, 2022, n. 1, pp. 79-96, a p. 79 e 83.

⁵⁰ S. POLI, *Revoca e attribuzione della cittadinanza: quali condizionamenti impongono le disposizioni dei Trattati sulla cittadinanza europea e quelle sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune?*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, reperibile [online](#). L'Autrice ritiene difficile condividere che i Trattati UE, i principi della solidarietà, della fiducia reciproca e della leale cooperazione permettano di sostenere che il regolamento maltese del 2020 sia incompatibile con gli obblighi discendenti dai Trattati, in assenza di una clausola anti-abuso nell'ambito dell'art. 20 TFUE. A giudizio dell'A., non appare chiaro nemmeno come la solidarietà e la buona fede possano essere principi in grado di impedire alle autorità nazionali di concedere la cittadinanza in cambio di investimenti, in assenza di una definizione autenticamente comune

Pur condividendo in parte tali criticità, preme piuttosto sottolineare in questa sede come la decisione – contraddistinguendosi per una spiccata caratura costituzionale e un’ispirazione chiaramente federalista che non dissimula l’intento di valorizzare la natura sostanziale della cittadinanza europea proteggendola da qualsivoglia strumentalizzazione – finisca con l’incidere sulla dinamica del rapporto di interdipendenza tra i due livelli di cittadinanza, arricchendolo di nuovi e significativi contenuti.

In particolare, a tale proposito, la Corte muove dall’assunto fondamentale secondo cui il combinato disposto dell’art. 9 TUE e dell’art. 20 TFUE abbia istituito un legame inscindibile ed esclusivo tra il possesso della cittadinanza di uno Stato membro e l’acquisizione (nonché la conservazione) dello *status* di cittadino dell’Unione. Tuttavia, l’automatismo in forza del quale è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro delinea un rapporto di derivazione genetica che non può risolversi in un mero riflesso passivo.

Come da giurisprudenza costante, infatti, se da un lato, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza nazionale rimane ancorata alla competenza esclusiva degli Stati membri⁵¹, dall’altro lato, tale prerogativa ha cessato da tempo di costituire un dominio assoluto e insindacabile. Con riguardo alla perdita della cittadinanza, la giurisprudenza della Corte di giustizia lo ha costantemente precisato a partire dalla celebre sentenza *Micheletti* del 1992: sebbene gli Stati restino arbitri dei propri criteri di naturalizzazione, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del diritto dell’Unione⁵².

Ne consegue che, ogniqualvolta la cittadinanza nazionale venga in rilievo nell’ambito di applicazione dei Trattati – sia essa connessa all’esercizio di libertà fondamentali ovvero alla stessa attribuzione dello *status civitatis* europeo – le normative nazionali devono conformarsi all’ordinamento sovranazionale. Tale vincolo abilita un controllo giurisdizionale della Corte di Lussemburgo volto a verificare che lo *status* non risulti incompatibile con i principi dell’Unione, imponendo, in particolare nei casi di

di chi sia un cittadino di uno Stato membro e dunque un cittadino europeo. In senso critico cfr. anche G. ÍÑIGUEZ, *Op-Ed: On Genuine Links, Burdens of Proof, and Declaration No. 2: Some Musings on the Court’s Reasoning in Commission v. Malta (C-181/23)*, in *EULawLive*, 5 May 2025; S. PEERS, *Pirates of the Mediterranean Meet Judges of the Kirchberg: the CJEU rules on Malta’s Investor Citizenship Law*, in *EU law blog*, 30 April 2025, reperibile [online](#); M. VAN DE BRINK, *Why Bother With Legal Reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, in *EUI Global Citizenship Observatory*, 2 May 2025, reperibile [online](#).

⁵¹ Come desumibile da un principio di diritto internazionale recepito e confermato in sede europea dalla dichiarazione n. 2 allegata all’Atto finale del Trattato di Maastricht, nonché dalle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, le quali ribadiscono che la questione dell’appartenenza di un soggetto a uno Stato debba essere definita esclusivamente in riferimento al diritto interno di quest’ultimo.

⁵² Si tratta del principio che De Witte definisce del «no, but». Cfr. B. DE WITTE, *Exclusive Member State Competences. Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVARE (eds.), *The Division of Competences Between the EU and its Member States*, Oxford-Portland, 2017, p. 56 ss.

privazione di esso, il rigoroso rispetto del principio di proporzionalità e dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta⁵³.

Ebbene, con riguardo ai criteri di attribuzione della cittadinanza, il ragionamento non è dissimile, ma la Corte vi aggiunge degli elementi ulteriori. In una prospettiva di ampio respiro costituzionale, essa procede a delineare i contorni, la natura, le finalità e il fondamento ultimo della cittadinanza UE, giungendo infine a descriverla come elemento integrante del «quadro costituzionale» dell'Unione, coesistente alla sua identità⁵⁴. A ciò sembra, tra le righe, aggiungersi la constatazione che la cittadinanza europea non sia più da intendersi come un'aspirazione in divenire – secondo la nota espressione usata dalla stessa Corte di giustizia nel caso *Grzelczyk*⁵⁵ – ma come *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri⁵⁶: una realtà giuridica effettiva e operante, capace per ciò stesso di elevarsi a pilastro di un sistema assiologico comune.

Ne discende che una normativa nazionale volta a «monetizzare» siffatto *status* risulti intrinsecamente lesiva della sua integrità e incompatibile con il diritto dell'Unione. Sembrerebbe che proprio in virtù della sua natura «anfibia» – geneticamente dipendente dalle determinazioni nazionali, ma in grado di condizionarne l'esercizio – la cittadinanza europea possa imporre agli Stati che le modalità di attribuzione della cittadinanza nazionale non ne compromettano il valore sostanziale. L'attribuzione della cittadinanza nazionale deve, in altri termini, rispettare i valori dell'Unione europea⁵⁷ e il principio di fiducia reciproca tra gli Stati membri, evitando modalità che ne snaturino la funzione.

Offrendo una lettura evolutiva della cittadinanza dell'Unione – considerata non più come mero corollario della cittadinanza nazionale, ma come elemento integrante dell'identità europea, veicolo di partecipazione democratica e di integrazione sociale e culturale⁵⁸ – la Corte si spinge allora verso l'affermazione di una più compiuta autonomizzazione dello *status* europeo capace di limitare o circoscrivere ulteriormente il potere degli Stati di concedere la cittadinanza.

⁵³ Sul principio di proporzionalità, cfr. R. PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, Bari, 2024.

⁵⁴ V. punto 91 della sentenza. Sul punto, cfr. S. BARBIERI, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta. Corte di giustizia, 29 aprile 2025, C-181/23, Commissione c. Malta*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2025, n. 6, pp. 338-357, reperibile [online](#).

⁵⁵ Nella nota espressione usata dalla Corte di giustizia nella sentenza *Grzelczyk*, cit., punto 31, la cittadinanza dell'Unione è «destinata» a essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri.

⁵⁶ In dottrina cfr. C. MORVIDUCCI, *La cittadinanza dell'Unione europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Dalla sentenza Grzelczyk alla sentenza JY*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, cit., p. 213 ss.

⁵⁷ Cfr. O. PORCHIA, *L'interprétation évolutive des valeurs dans l'Union européenne*, in *Eurojus*, 2026, 2, pp. 1-17, reperibile [online](#). L.S. ROSSI, *Le valeur juridique des valeurs: L'article 2 TEU*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, pp. 639-657.

⁵⁸ V. M. INGLESE, *L'acquisizione e la perdita della cittadinanza dell'Unione europea: dai limiti alle competenze degli Stati membri all'incidenza sui diritti politici dei cittadini*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2025, pp. 111-140.

Sotto il profilo del rapporto di interdipendenza tra i due livelli di cittadinanza, l'approdo giurisprudenziale in esame sembra infine delineare un'ulteriore, significativa riflessione sul complesso legame tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea, nella misura in cui lo analizza attraverso la lente dei rispettivi codici identitari. Secondo la ricostruzione della Corte, il fondamento della cittadinanza nazionale risiede in un peculiare vincolo di solidarietà e lealtà, imperniato sulla reciprocità di diritti e doveri⁵⁹. Tale legame costituisce, per trasposizione, il presupposto logico-giuridico dei diritti e degli obblighi che i Trattati riservano ai cittadini europei⁶⁰.

In questa prospettiva, una naturalizzazione che si risolva in una mera transazione commerciale viola in modo manifesto la necessità del suddetto rapporto di solidarietà e lealtà tra lo Stato membro e i propri cittadini, finendo per compromettere la fiducia reciproca tra gli Stati membri, architrave dell'intero processo di integrazione⁶¹.

In tale cornice, la cittadinanza dell'Unione agisce, dunque, come un fattore di erosione controllata della sovranità statale, introducendo una dimensione identitaria sovrapposta a quella nazionale ma fondata sui medesimi vincoli di solidarietà e lealtà, che gli Stati membri hanno l'obbligo di rispettare per preservare l'integrità del sistema comune.

4. La presa d'atto dei vincoli sovranazionali al dominio riservato: i limiti al potere discrezionale del legislatore italiano nelle sentenze 142/2025 e 63/2026 della Corte costituzionale.

Spostando la prospettiva dal livello sovranazionale a quello interno, può sottolinearsi come di questo progressivo «accerchiamento» della discrezionalità statale in nome della salvaguardia dell'identità europea abbia preso atto la giurisprudenza italiana più recente, che si è anzi rivelata molto pronta a recepire come i vincoli sovranazionali stiano trasformando il volto del dominio riservato nazionale anche in materia di acquisto della cittadinanza.

⁵⁹ Cfr. punto 96 della sentenza.

⁶⁰ Cfr. punto 97 della sentenza.

⁶¹ Al punto 99 della sentenza si legge: «[u]no Stato membro viola in modo manifesto la necessità di tale particolare rapporto di solidarietà e di lealtà, caratterizzato dalla reciprocità dei diritti e degli obblighi tra lo Stato membro e i suoi cittadini, e fa in tal modo venir meno la fiducia reciproca sulla quale si fonda la cittadinanza dell'Unione, in violazione dell'articolo 20 TFUE e del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, allorché introduce e attua un programma di naturalizzazione che si basa su una procedura avente natura di transazione tra lo Stato membro stesso e coloro che presentano una domanda a titolo di tale programma, in base alla quale la cittadinanza di detto Stato membro e, quindi, lo status di cittadino dell'Unione, è in sostanza riconosciuta in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati».

Che rispetto alla tradizionale competenza esclusiva dello Stato⁶² emergano ormai da tempo i segni di una crescente incidenza degli obblighi di protezione internazionale dei diritti dell'uomo nonché l'influenza, sempre più pervasiva, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della sua applicazione in via giurisprudenziale, è cosa nota.

Tale alveo interpretativo ha, tuttavia, incontrato ulteriori conferme in tempi più recenti innanzitutto mediante la pronuncia della Consulta italiana 142/2025⁶³, la quale, rimarcando i rapporti di interdipendenza tra cittadinanza italiana ed europea, è giunta a riconoscere la sussistenza di limiti ben definiti al potere discrezionale del legislatore nazionale in materia.

Al richiamo, per così dire fisiologico, da parte di un tribunale costituzionale, ai vincoli derivanti dalla Costituzione, la sentenza aggiunge, in maniera estremamente nitida, il riferimento al rispetto del diritto dell'UE nella determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza: una materia questa che, pur rientrando pacificamente nel dominio riservato di ciascuno Stato membro, in conformità al diritto internazionale, non appare immune dal sindacato di legittimità europeo⁶⁴.

Nel suo *decisum*, la Consulta ha, infatti, sottolineato come la Corte di giustizia abbia inizialmente censurato le discipline statali che determinavano la perdita della cittadinanza nazionale – e, di riflesso, di quella europea – senza consentire «in nessun momento, un esame individuale delle conseguenze determinate da tale perdita, per gli interessati, sotto il profilo del diritto dell'Unione»⁶⁵.

Sempre nella stessa pronuncia, la Corte costituzionale ha effettuato, però, un ulteriore salto qualitativo, riconoscendo che il sindacato giurisdizionale europeo va esteso anche alle norme attributive della cittadinanza posto che «l'esercizio della competenza degli Stati membri in materia di definizione dei requisiti per la concessione della cittadinanza di uno Stato membro non è, alla stregua della loro competenza in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza, illimitato»⁶⁶.

⁶² Essa esita nell'utilizzo, all'interno degli ordinamenti nazionali, di criteri differenziati ai fini dell'ottenimento dello *status* di cittadino (*iure sanguinis*, *iure soli*, per naturalizzazione dell'apolide o dello straniero già titolare di altra cittadinanza, ecc.).

⁶³ Corte costituzionale, [sentenza del 31 luglio 2025, n. 142](#). Sull'ordinanza di rinvio cfr. C. DELLI CARRI, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992. Riflessioni a margine dell'ordinanza del Tribunale di Bologna n. 30380/2024 del 26 novembre 2024 e del recente d.l. n. 36/2025*, in *Eurojus*, 2025, n. 2, pp. 1-24, reperibile [online](#). U. SCOTTI, *La Corte Costituzionale si pronuncia sulla cittadinanza. Osservazioni a prima lettura della Sentenza 142 del 2025*, in *Giustizia Insieme*, settembre 2025, reperibile [online](#). M. GATTUSO, *Cittadinanza iure sanguinis: brevi note dopo C. Cost. 31/7/25 n. 142*, *ivi*, novembre 2025, reperibile [online](#); B. NASCIBENE, *La cittadinanza nel diritto europeo*, *ivi*, novembre 2025, reperibile [online](#).

⁶⁴ Come consacrato dalla Corte di giustizia nella risalente sentenza *Micheletti*, cit.

⁶⁵ S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017; C. NOTA, *La perdita ipso iure della cittadinanza nazionale e dell'Unione e il test di proporzionalità alla luce della sentenza X della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, pp. 1-9, reperibile [online](#).

⁶⁶ C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, in *Diritto e Società*, 2025, pp. 619-663.

Non può non scorgersi in questo senso un chiaro riferimento alla sentenza *Commissione c. Malta* di cui, evidentemente, la Consulta prende atto allineandosi al *dictum* europeo. La Corte, infatti, richiamando le parole del giudice dell'Unione, ha inteso affermare come la cittadinanza europea non rappresenti un mero accessorio della cittadinanza nazionale, bensì uno *status* fondato «sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti tale competenza in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione». Ne consegue che, anche per la Corte costituzionale, le prerogative interne *in subiecta materia* non possono essere esercitate in diffinità con la sostanza assiologica della cittadinanza europea, pena lo svuotamento dell'essenza stessa dell'istituto e del suo ruolo cardine nel processo di integrazione⁶⁷.

La permanente vitalità di tale trama interpretativa ha, peraltro, trovato immediato riscontro anche negli ultimissimi arresti della Consulta. In particolare, con la sentenza 63/2026, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle complesse ricadute applicative della riforma del 2025, pur concludendo per la non conferenza della normativa sovranazionale rispetto alle specifiche censure sollevate, ha confermato come il «dominio riservato» in tema di cittadinanza sia ormai stabilmente lambito dalle coordinate di sistema ricavabili tanto dal quadro costituzionale interno quanto dall'architettura assiologica dell'Unione. I giudici delle leggi hanno così ribadito che la disciplina nazionale non può in alcun modo pregiudicare il contenuto giuridico-costituzionale dello *status* europeo, il quale poggia – al pari di quello interno – sui medesimi vincoli di solidarietà e di lealtà⁶⁸.

5. Le nuove «frontiere» della cittadinanza europea: lo *status civitatis* quale mezzo di affermazione dell'identità personale.

Se le considerazioni sin qui svolte hanno evidenziato come la cittadinanza dell'Unione tenda, nella giurisprudenza più recente, ad operare quale limite assiologico alle prerogative sovrane degli Stati membri nelle determinazioni relative alla cittadinanza nazionale, la recente pronuncia della Corte di giustizia nel caso *Shipova* rappresenta

⁶⁷ Cfr. A. YONG, *The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship*, Oxford, 2019; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2025, pp. 5-20.

⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza 63/2026, cit., su cui si vedano i commenti di B. BAREL, *Ius sanguinis: il principio di effettività fra Corte di giustizia e Corte costituzionale. Prime osservazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 30 aprile 2026*, in *Eurojus*, 2026, n. 2, pp. 1-8, reperibile [online](#); M. INGLESE, *La legge sulla cittadinanza italiana e le convergenze tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, pp. 1-19, reperibile [online](#). Più ampiamente sulla riforma del 2025 e sull'intervento della Corte costituzionale, v. l'Editoriale di B. BAREL, *La riforma della legislazione sulla cittadinanza tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2026, n. 2, pp. 1-20, reperibile [online](#).

l'approdo più avanzato di tale traiettoria evolutiva⁶⁹. In questa sede, il baricentro della tutela si è spostato definitivamente dal dato formale dell'appartenenza a uno Stato membro al profilo sostanziale della salvaguardia dell'identità personale, segnando il passaggio da una cittadinanza intesa come strumento di partecipazione politica a una cittadinanza concepita come presidio della dignità individuale⁷⁰.

Come noto, la controversia traeva origine dal rigetto sistematico, da parte delle autorità bulgare, della domanda di rettifica anagrafica del genere avanzata da una propria cittadina transgender, stabilmente inserita nel tessuto sociale e affettivo italiano. Il rifiuto si fondava sulla circostanza che la normativa bulgara non consentisse la modifica degli atti di stato civile su basi puramente psicologiche, esigendo, invece, una modifica corporea. Tale orientamento, consolidato nella giurisprudenza della Corte suprema di cassazione del Paese membro, risultava peraltro blindato da una pronuncia della Corte costituzionale di Sofia che elevava la dimensione biologica del sesso a pilastro dell'identità nazionale del paese.

Veniva così a delinearsi una tensione irrisolta tra la concezione dell'identità di genere fatta propria dall'ordinamento bulgaro e la dimensione effettiva, psichica, relazionale ed esistenziale della persona in questione.

È in tale complesso scenario che si innesta il rinvio pregiudiziale della Corte suprema bulgara alla Corte di giustizia, volto ad accertare la compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che precluda la rettifica dei dati anagrafici a una persona transgender. Il quesito mirava a verificare se il diniego opposto dalle autorità nazionali e supportato dalla giurisprudenza costituzionale interna collidesse con i principi di uguaglianza e di libera circolazione sanciti dall'art. 9 TUE e dagli artt. 20 e 21 TFUE, letti alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali.

Riformulando le questioni sollevate, i giudici di Lussemburgo hanno precisato che, nel caso di specie, la norma di riferimento fosse l'art. 21 TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, par. 3, della direttiva 2004/38/CE⁷¹. Quest'ultima disposizione impone agli Stati membri l'obbligo di rilasciare ai propri cittadini documenti di identità validi che consentano l'esercizio effettivo del diritto di circolazione e soggiorno garantito dal diritto primario.

⁶⁹ Sentenza *Shipova*, cit. Per un commento, cfr. A. DAMATO, *Il diritto di circolazione e soggiorno delle persone transgender: una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 8 aprile 2026, reperibile [online](#).

⁷⁰ Cfr. M.C. BARUFFI, *La vis espansiva del diritto dell'Unione europea con riguardo agli status personali e familiari* – Editoriale, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2026, n. 1, pp. 1-11, reperibile [online](#).

⁷¹ [Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

Con una pronuncia particolarmente innovativa, la Corte ha chiarito che la discrepanza tra l'identità vissuta e le risultanze anagrafiche non integra una mera aporia formale. Essa produce, piuttosto, una vera e propria «scissione identitaria» idonea a inficiare l'effettività stessa della libera circolazione. L'obbligo per il cittadino di dissipare costantemente, nel quotidiano esercizio dei propri diritti, i dubbi sulla corrispondenza tra la propria identità di genere e quanto attestato dai documenti, costituisce infatti un ostacolo sproporzionato che lede il nucleo irriducibile dello *status* di cittadino europeo.

Non si tratta, in altri termini, di un impedimento burocratico di rilievo secondario: la mancata corrispondenza tra identità vissuta e identità documentale si risolve in una vera e propria compressione della capacità del singolo di esercitare i diritti che i Trattati gli conferiscono. Pertanto, sebbene la redazione dei documenti d'identità competa esclusivamente agli Stati membri di cui la persona è cittadina, resta il fatto che tali documenti devono essere rilasciati, in conformità all'art. 4, par. 3 della direttiva 2004/38/CE, affinché la persona interessata possa esercitare il diritto di libera circolazione nel territorio europeo.

Declinando l'art. 21 TFUE alla luce dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali, il giudice europeo ha chiarito quindi che, nel momento in cui una normativa nazionale che incide su una libertà fondamentale riconosciuta dal diritto dell'Unione trova la sua giustificazione in un motivo imperativo di interesse generale, essa rientra nell'ambito di applicazione della Carta e deve rispettare i diritti ivi sanciti e, in particolare, il rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 7, il quale cessa di essere un mero limite esterno all'azione statale per divenire il contenuto sostanziale della cittadinanza dell'Unione.

Certamente, tale lettura non è priva di precedenti nella giurisprudenza della Corte. Già nelle sentenze *Coman*⁷², *V.M.A.*⁷³ e *Mirin*⁷⁴, i giudici di Lussemburgo avevano tracciato un percorso analogo, affermando che i vincoli familiari e i legami affettivi riconosciuti da uno Stato membro non potevano essere ignorati dagli altri senza compromettere l'effettività dei diritti di circolazione⁷⁵. *Shipova*, tuttavia, radicalizza tale approccio: pur in assenza di un cambiamento di genere legalmente acquisito in uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza, ha riconosciuto che ostacoli alla libertà di

⁷² Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 5 giugno 2018, [causa C-673/16](#), *Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept c. Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne*, EU:C:2018:385.

⁷³ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 dicembre 2021, [causa C-490/20](#), *V.M.A. c. Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, EU:C:2021:1008, su cui M.C. BARUFFI, *Il riconoscimento della filiazione tra persone dello stesso sesso e la libera circolazione delle persone nell'Unione europea*, in *Famiglia e Diritto*, 2022, pp. 1098-1103; EAD., *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata nella prospettiva del mercato interno alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in F. PESCE (a cura di), *La surrogazione di maternità nel prisma del diritto*, Napoli, 2022, pp. 13- 34.

⁷⁴ Si veda su tutti Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 4 ottobre 2024, [causa C-4/23](#), *Mirin*, EU:C:2024:845.

⁷⁵ Cfr. M.C. BARUFFI, *La vis espansiva del diritto dell'Unione europea con riguardo agli status personali e familiari – Editoriale*, cit.

circolazione incompatibili con i Trattati possono derivare anche dal solo documento posseduto da cui emerge una discordanza tra l'indicazione del sesso di una persona e la sua identità di genere vissuta.

L'identità di genere va allora intesa non come un dato anagrafico disponibile alla discrezionalità statale, ma come un attributo inalienabile della persona che lo *status civitatis* europeo è chiamato a proteggere.

In questa operazione, i giudici di Lussemburgo sembrano allinearsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che concepisce l'identità di genere alla stregua di un elemento essenziale della vita privata e richiede la predisposizione, da parte degli Stati, di procedure effettive, accessibili, rapide e trasparenti per il suo riconoscimento giuridico, senza subordinare tale riconoscimento a trattamenti chirurgici indesiderati⁷⁶.

In tale prospettiva, lo *status civitatis* opera una parziale «de-statalizzazione» della persona: sebbene la tenuta dei registri di stato civile resti formalmente ancorata alla competenza degli Stati membri, il suo esercizio non può tradursi in un potere di veto sull'identità di genere del singolo. Ne consegue, come corollario necessario, l'obbligo del giudice nazionale di disattendere le interpretazioni delle giurisdizioni superiori – finanche costituzionali – che si pongano in contrasto con tale quadro interpretativo.

La cittadinanza dell'Unione funge allora da presidio di libertà capace di garantire la «portabilità» dei diritti della personalità. Emerge, in questa luce, una nuova funzione quasi-federale della cittadinanza europea: lo *status* personale cessa di essere un frammento immobile della sovranità per farsi attributo fluido e perenne dell'individuo, consolidando la transizione della cittadinanza europea da *market citizenship* a una vera e propria «cittadinanza dell'identità».

Nel processo trasformativo dell'identità europea da strumento di affermazione politica a presidio della dignità individuale si realizza un salto di qualità che ridefinisce la stessa teleologia del processo di integrazione verso la costruzione di uno spazio di libertà in cui ogni individuo può affermare la propria identità senza che i confini nazionali possano erigersi a barriere esistenziali⁷⁷. La cittadinanza dell'Unione, in quanto derivata e plurale, punta ad assurgere, in tale alveo, ad attributo protettivo dell'identità personale, assumendo una dimensione cosmopolitica e aperta, ove il riconoscimento dei diritti individuali funge da ponte tra le diverse comunità nazionali.

A conferma e consolidamento di tale orientamento valoriale, si può anche menzionare la nota sentenza resa nella causa *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)* in cui la Corte ha affermato, tra l'altro, come la stigmatizzazione e l'emarginazione della transidentità, volte a rafforzare l'«invisibilità» sociale di alcuni

⁷⁶ T.E. LAGRANDE, *Building on Strasbourg: the ECtHR's gender identity case-law in the CJEU's Shipova judgment*, in *Strasbourg Observers*, 27 March 2026, reperibile [online](#).

⁷⁷ K. LAMPRINOUDIS, *Op-Ed: "From Shipov to Shipova: Changing Only Gender or Also Narrative for Trans Equality?"*, in *EuLawLive*, 18 March 2026.

membri della collettività, siano contrarie ai valori della dignità umana e dell'uguaglianza sanciti dall'art. 2 TUE⁷⁸.

Lo *status civitatis* europeo viene ad emergere, dunque, come lo strumento attraverso cui l'individuo rivendica la propria unicità dinanzi alle pretese degli Stati, portando a compimento il passaggio dalla persona come «fattore economico» alla persona come «nucleo di valori».

6. Qualche considerazione conclusiva.

Il percorso analitico tracciato nei paragrafi precedenti consente di cogliere, nella sua complessità, la parabola evolutiva di uno *status* – quale quello della cittadinanza europea – in perenne evoluzione. Nata come istituto funzionalmente orientato alla rimozione degli ostacoli alla circolazione nel mercato interno, la cittadinanza dell'Unione ha conquistato una dimensione progressivamente sempre più autonoma, per quanto non ancora compiutamente emancipata dalla sua matrice derivativa.

Il dinamismo che la contraddistingue non è episodico né casuale: esso è la risultante di spinte strutturali che riflettono le tensioni irrisolte di un ordinamento sovranazionale alla ricerca di un fondamento identitario condiviso.

La natura «anfibia» della cittadinanza europea – sospesa tra l'ordinamento degli Stati membri e quello dell'Unione – si è rivelata, nel corso dell'analisi, non soltanto una caratteristica descrittiva, ma una vera e propria chiave ermeneutica. È proprio in virtù di tale ambivalenza strutturale che la cittadinanza europea può operare, al contempo, come strumento di garanzia nei confronti delle determinazioni nazionali e come limite assiologico all'esercizio della sovranità statale. Essa non nega la competenza degli Stati in materia di *status civitatis*, ma ne condiziona l'esercizio, imponendo che esso si svolga in coerenza con i valori fondativi dell'ordinamento sovranazionale.

Particolarmente significativo, in tale prospettiva, è l'apporto della sentenza *Commissione c. Malta*. Per la prima volta, la Corte di giustizia ha esteso il proprio sindacato non alle norme che regolano la perdita della cittadinanza nazionale, bensì a

⁷⁸ Corte di giustizia (Adunanza Plenaria), sentenza del 21 aprile 2026, [causa C-769/22](#), *Commissione europea c. Ungheria*, EU:C:2026:326, punto 555. Cfr. il fascicolo speciale pubblicato su *EU Law Live* intitolato *Enforcing Article 2 TEU: The CJEU's Judgment in Commission v. Hungary (C-769/22)* e pubblicato nel giugno 2026. Nella dottrina italiana, v. commenti di P. DE PASQUALE, *Protezione dei minori e stigmatizzazione delle identità LGBTI+*: brevi riflessioni a margine della sentenza *Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), in *Quaderni AISDUE*, 2026, n. 2, pp. 1-21, reperibile [online](#); P. MORI, *La giustiziabilità dell'art. 2 TUE e la funzione costituzionale dei valori nella sentenza Commissione/Ungheria* (Valeurs de l'Union), in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, pp. 1-19, reperibile [online](#). Sia consentito rinviare anche ad A. FESTA, *Il principio di fiducia reciproca nella cooperazione giudiziaria penale a dieci anni dal caso Aranyosi. Alcune considerazioni sull'attualità del "doppio test" alla luce della sentenza Commissione c. Ungheria* (Valeurs de l'Union), in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2026, n. 2, pp. 281-311, reperibile [online](#).

quelle che ne disciplinano l'acquisto, attraendo definitivamente nell'alveo del diritto dell'Unione un settore che gli Stati avevano tradizionalmente rivendicato come dominio esclusivo e insindacabile.

La decisione segna un punto di inflessione nella giurisprudenza sul nesso di interdipendenza tra i due livelli di cittadinanza: la derivazione genetica della cittadinanza europea da quella nazionale non implica una subordinazione passiva della prima alla seconda, ma si trasforma in una relazione bidirezionale nella quale l'una riesce a condizionare, entro limiti assiologicamente definiti, l'altra. I principi di leale collaborazione, solidarietà e fiducia reciproca non sono più meri canoni di coordinamento inter-statale, ma assurgono a fondamento normativo di un limite sostanziale all'autonomia legislativa degli Stati in materia di cittadinanza. Che la Corte costituzionale italiana abbia prontamente fatto propria questa lettura – nella sentenza 142/2025 e, successivamente, nella sentenza 63/2026 – ne conferma la portata sistemica e la permeabilità dell'ordinamento interno agli indirizzi del giudice dell'Unione.

Se la pronuncia sul caso maltese radica il sindacato europeo nel piano delle modalità di accesso alla cittadinanza, la sentenza *Shipova* ne sposta il fuoco verso una dimensione ulteriore e, per certi versi, più radicale: quella dell'identità personale nella sua accezione più intima. La cittadinanza europea cessa così di essere uno strumento di protezione del soggetto-economico in movimento nello spazio comune per farsi presidio del soggetto-persona nella sua irriducibile unicità. La «de-statalizzazione» della persona – ovvero la sottrazione dell'identità di genere al monopolio definitorio degli Stati – rappresenta una delle acquisizioni giurisprudenziali più dense di implicazioni sistematiche: essa segnala che i diritti della personalità non si fermano alle frontiere degli ordinamenti nazionali e che lo *status civitatis* europeo è chiamato a garantirne la «portabilità». La transizione dalla *market citizenship* alla «cittadinanza dell'identità» non è, pertanto, una mera riformulazione retorica: essa riflette un mutamento profondo della teleologia dell'istituto, coerente con l'affermazione – corroborata dalla causa *Commissione c. Ungheria (Valeurs de l'Union)* – che l'identità dell'Unione si definisce anche per opposizione a ogni forma di discriminazione della persona.

Eppure, sarebbe imprudente trarre da questo quadro conclusioni trionfalistiche. Il processo di autonomizzazione dello *status* europeo rimane incompiuto, e le tensioni che lo percorrono sono lontane dall'essere definitivamente risolte. La dipendenza genetica della cittadinanza dell'Unione da quella nazionale continua a costituire una fragilità strutturale: in assenza di criteri propri di attribuzione stabiliti dal diritto dell'Unione, il campo di azione del sindacato europeo resta necessariamente perimetrato, e la discrezionalità degli Stati, pur compressa, non è eliminata. Le critiche dottrinali all'*iter* argomentativo della sentenza *Commissione c. Malta* – che ha ricavato un limite così pregnante alle prerogative nazionali dalla sola clausola della fiducia reciproca, senza un'esplicita base normativa nell'art. 20 TFUE – segnalano un rischio reale: quello di un

attivismo giurisprudenziale che, nel perseguire obiettivi condivisibili, espone l'ordinamento dell'Unione a contestazioni di legittimità che ne potrebbero indebolire l'autorità. La solidità degli approdi raggiunti dipende, in ultima analisi, dalla capacità di radicare tali sviluppi in una base normativa adeguata: una sfida che appartiene tanto al legislatore dell'Unione quanto al giudice di Lussemburgo.

Un ulteriore nodo di complessità emerge dal rapporto tra l'identità europea e le identità nazionali, la cui gestione è affidata, in primo luogo, alla clausola dell'art. 4, par. 2, TUE⁷⁹. Tale disposizione non può operare come uno scudo incondizionato contro l'interferenza del diritto sovranazionale: come recentemente chiarito dalla Corte di giustizia, la protezione dell'identità nazionale è legittima soltanto nei limiti in cui essa risulti conforme ai valori dell'art. 2 TUE⁸⁰. Il monopolio interpretativo della Corte di giustizia su tale bilanciamento⁸¹ è, tuttavia, una soluzione che richiede di essere continuamente rinegoziata nel dialogo con le Corti costituzionali nazionali. Il processo di integrazione non può prescindere da questo confronto: la convergenza sostanziale tra ordinamenti non si impone, ma si costruisce attraverso un dialogo che presuppone, da entrambe le parti, la disponibilità ad accettare che nessun'identità – né quella nazionale né quella europea – sia un assoluto⁸².

Ciò che le pronunce esaminate lasciano intravedere è, tuttavia, l'embrione di una cittadinanza europea a vocazione pienamente «costituzionale»: non più soltanto uno strumento funzionale alla realizzazione del mercato interno, non più soltanto un catalogo di diritti azionabili dal singolo, ma uno *status* che partecipa della costruzione di un'identità giuridica condivisa, fondata sui valori comuni dell'art. 2 TUE e tradotta in un vincolo di solidarietà che obbliga tanto l'Unione quanto i suoi Stati membri.

La sfida che si pone, allora, non è soltanto giuridica. Affinché la cittadinanza europea possa davvero assolvere alla funzione identitaria e costituzionale che la giurisprudenza le va attribuendo, è necessario che tale funzione trovi riscontro nel vissuto dei cittadini dell'Unione, al di là delle aule di giustizia. Una cittadinanza che esiste soltanto nella dimensione giurisdizionale – rivendicata dinanzi ai giudici, ma non percepita come legame autentico nella quotidianità delle persone – rimane uno *status* fragile, esposto alle oscillazioni dei contesti politici nazionali e alle tentazioni sovraniste che continuano a percorrere il continente. Il passaggio dalla persona come «fattore

⁷⁹ B. BAREL, *Cittadinanza europea: la doppia cittadinanza dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e l'identità nazionale*, in *Lo Stato civile italiano*, 2000, p. 404.

⁸⁰ Cfr. punto 562 della sentenza *Commissione c. Ungheria*, cit. Sul tema, cfr. L.S. ROSSI, *Commission v. Hungary: Why Article 4(2) TEU Protects Only a National Identity Which is Consistent with Article 2 TEU*, in *EU Law Live*, 1 June 2026.

⁸¹ Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 22 febbraio 2022, [causa C-430/21](#), RS, EU:C:2022:99.

⁸² F. CASOLARI, *Il processo di europeizzazione delle identità nazionali degli Stati membri: riflessioni sulle traiettorie del costituzionalismo europeo*, in *Quaderni AISDUE*, Fascicolo speciale, 2024, 1, pp. 1-37, reperibile [online](#).

economico» alla persona come «nucleo di valori», che la giurisprudenza recente ha iniziato a delineare, potrà dirsi compiuto soltanto quando quella stessa persona potrà riconoscersi come cittadino europeo non in alternativa, ma in aggiunta e in arricchimento della propria appartenenza nazionale. È questa la «convergenza sostanziale» di cui la Corte ha tratteggiato i contorni: non un'utopia, ma un progetto incompiuto e, proprio per questo, ancora aperto.

ABSTRACT: A quasi trentacinque anni dalla sua consacrazione normativa, il presente contributo analizza la complessa metamorfosi della cittadinanza dell'Unione: una parabola che, muovendo dalla genesi funzionale della *market citizenship*, approda a uno *status under stress* che sembra oggi vivere – nei più recenti orientamenti della Corte di giustizia – una rinnovata stagione di rilancio quale presidio dei valori identitari. Attraverso l'indagine della natura «anfibia» dell'istituto, teso tra l'eterodipendenza nazionale e una progressiva autonomia sovranazionale, lo studio si sofferma sull'erosione del dominio riservato statale indotta da alcuni recenti sviluppi giurisprudenziali europei e italiani: dagli arresti di Lussemburgo nei casi *Commissione c. Malta* e *Shipova* alle sentenze 142/2025 e 63/2026 della Corte costituzionale italiana. Tali pronunce sembrano consacrare il passaggio della cittadinanza dell'Unione da mero accessorio della nazionalità a catalizzatore di un'identità europea unitaria e, contestualmente, a presidio elettivo di affermazione dell'identità personale. In tale alveo, lo *status civitatis* europeo si propone quale baluardo esistenziale e «portabile» dei diritti della personalità, volto a ricomporre le fratture ordinamentali nel segno di una comune comunità di destino fondata sul rispetto della dignità umana.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza europea; identità europea; identità personale; dominio riservato; acquisto della cittadinanza.

European citizenship: from «market citizenship» to an «identity» attribute. Brief reflections on a personal «status» in forced dynamism tested by new jurisprudential developments

*ABSTRACT: Almost thirty-five years after its normative consecration, this contribution analyzes the complex metamorphosis of Union citizenship: a trajectory that, moving from the functional genesis of market citizenship, arrives at a status under stress which today seems to experience – in the most recent orientations of the Court of Justice – a renewed season of revitalization as a safeguard of identity values. By investigating the «amphibious» nature of this institution, stretched between national heterodependence and progressive supranational autonomy, the study focuses on the erosion of the State's reserved domain induced by several recent European and Italian jurisprudential developments: from the Luxembourg rulings in the *Commission v. Malta* and *Shipova* cases to judgments No. 142/2025 and No. 63/2026 of the Italian Constitutional Court. These pronouncements seem to consecrate the transition of Union citizenship from a mere accessory of nationality to a catalyst for a unified European identity and, simultaneously, to an elective sanctuary for the assertion of personal identity. In this context, the*

European status civitatis presents itself as an existential and «portable» bulwark of personality rights, aimed at mending legal fractures in the name of a shared community of destiny founded on respect for human dignity.

KEYWORDS: European citizenship; European identity; personal identity; reserved domain; acquisition of citizenship.

Cittadinanza e non discriminazione nella disciplina del mercato interno dell'Unione europea

Davide Diverio*

SOMMARIO: 1. La centralità della cittadinanza degli Stati membri e del principio di non discriminazione nella disciplina del mercato interno dell'Unione europea. – 2. Il mancato rilievo autonomo dell'art. 18, comma 1, TFUE nel contesto del mercato interno. – 3. Il criterio dell'accesso al mercato nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di misure nazionali indistintamente applicabili contrarie alle libertà di circolazione. – 4. Le implicazioni critiche derivanti dalla sistematica applicazione del criterio dell'accesso al mercato: (a) il regime delle deroghe al divieto delle misure nazionali contrarie alle libertà di circolazione del mercato interno. – 5. *Segue:* (b) l'impatto di ordine «costituzionale». – 6. L'(inedita) rilevanza di un criterio *de minimis* nell'applicazione della disciplina del mercato interno dell'Unione europea. – 7. Considerazioni conclusive.

1. La centralità della cittadinanza degli Stati membri e del principio di non discriminazione nella disciplina del mercato interno dell'Unione europea.

Nel contesto delle disposizioni del TFUE dedicate all'instaurazione e al funzionamento del mercato interno quale, come ben noto, «spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali»¹, l'essere in possesso della cittadinanza dell'Unione (degli Stati membri, a dire il vero²) costituisce per le persone fisiche condizione necessaria per poter beneficiare delle libertà economiche di circolazione.

Necessaria e, tuttavia, in taluni casi non sufficiente.

Con riferimento alla libera prestazione dei servizi, ad esempio, l'art. 56 TFUE vieta infatti restrizioni a tale libertà «nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione». In considerazione dell'enorme beneficio riconosciuto da tale libertà economica – la cui amplissima portata è, forse, soltanto oggi davvero pienamente percepibile in ragione delle modalità «a distanza» con cui, sempre più spesso, la libera prestazione dei servizi può essere efficacemente fornita – tale previsione, «di tipo protezionistico»³, si giustifica con

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ Così l'art. 26, par. 2, TFUE.

² Si noti come le pertinenti disposizioni del TFUE (artt. 45, par. 2, 49 e 56 TFUE) facciano tuttora esplicito riferimento ai lavoratori o ai cittadini «degli Stati membri» ovvero «di uno Stato membro» e non ai cittadini dell'Unione.

³ In questi termini, R. MASTROIANNI, *La libera prestazione dei servizi*, in G. STROZZI, R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2021, pp. 241-301, a p. 251.

l'esigenza di limitarne l'effetto soltanto a chi, pur possedendo la cittadinanza di uno Stato membro, presenti un legame effettivo con il territorio dell'Unione⁴.

Più in generale, consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia subordina l'applicabilità delle libertà economiche del mercato interno anche alla verifica della sussistenza di un elemento, per dir così, di natura quantitativa; ovverosia la circostanza per cui il cittadino di uno Stato membro eserciti un'attività economica reale ed effettiva⁵, rimanendo così espressamente esclusi dal godimento delle relative libertà coloro i quali si limitino a svolgere «attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie»⁶. Per quanto a fondamento di tale giurisprudenza vi sia, esplicitamente, la chiara indicazione secondo cui, trattandosi di nozioni di base del diritto del mercato interno idonee a determinarne l'ambito di applicazione, esse non possano ricevere un'interpretazione restrittiva, il solo requisito, di natura formale, del possesso della cittadinanza di uno Stato membro non è, a priori, sufficiente per sancire l'applicabilità delle libertà economiche fondamentali. Anche in questo caso, del resto, il senso di una tale limitazione appare evidente e del tutto ragionevole. Al fine di prevenire ogni ipotesi di abuso del diritto dell'Unione, infatti, occorre necessariamente domandarsi se si possa, a buon diritto e a pieno titolo, essere genuinamente ricondotti, con il relativo movimento transfrontaliero (proprio o dell'attività economica fornita), nel contesto della politica del mercato interno dell'Unione. Circostanza che, peraltro, è necessario coerentemente accertare non soltanto con riferimento alle disposizioni del TFUE dedicate alle libertà di circolazione ma, ormai e forse ancor più – verrebbe da aggiungere –, rispetto ai numerosi atti di diritto secondario che, su tali disposizioni, sono stati adottati dal legislatore di diritto derivato dell'Unione, così come rispetto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁷.

⁴ In merito, giova ricordare come si tratti di una condizione supplementare non imposta per l'esercizio della libertà di stabilimento «dato che questa comporta necessariamente l'insediamento del soggetto nello Stato ospite; mentre è invece richiesta nel caso del cosiddetto stabilimento secondario, cioè per l'apertura di agenzie, succursali o filiali da parte di cittadini o società degli Stati membri (...). In questo caso, come in quello della prestazione dei servizi, potrebbe infatti mancare, malgrado la nazionalità "comunitaria" del soggetto in ipotesi stabilito altrove, ogni reale collegamento tra la Comunità e il soggetto stesso, col risultato che la liberalizzazione si tradurrebbe esclusivamente in un vantaggio economico per lo Stato terzo» (così, A. TIZZANO, *La libera circolazione dei servizi nella CEE. Profili generali*, in A. TIZZANO (a cura di), *Professioni e servizi nella CEE*, Padova, 1985, pp. 1-81, alle pp. 40-41).

⁵ Sul punto, Corte di giustizia, sentenza del 23 marzo 1982, [causa 53/81](#), *Levin*, EU:C:1982:105, punto 17.

⁶ Così, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 26 marzo 2015, [causa C-316/13](#), *Fenoll e a.*, EU:C:2015:200, punto 27.

⁷ Si rinvia ancora, ad esempio, alla appena citata pronuncia *Fenoll e a.*, nella quale la nozione di «lavoratore» deve essere interpretata ai fini dell'applicazione dell'art. 7 della [direttiva 2003/88/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, e all'art. 31, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il generale principio di non discriminazione, «componente essenziale della cittadinanza europea»⁸, assume invece, come ben noto, rilievo centrale nella costruzione (e, dunque, relativa disciplina) del mercato interno dell'Unione. È, infatti, al fine di garantire piena efficacia al diritto di stabilimento, sancendo la diretta applicabilità dell'art. 52 del Trattato CEE (attuale art. 49 TFUE), che nella sentenza *Reyners*⁹ la Corte di giustizia rinvia esplicitamente a tale principio, collocandolo così fin dall'inizio alla base della concreta edificazione dell'intero mercato interno.

Nell'occasione, occorre del resto un tale rinvio per superare quella che, a prima vista, sembrava una limitazione non certo agevolmente aggirabile all'efficacia delle norme del Trattato istitutivo sul diritto di stabilimento e sulla libera prestazione dei servizi, ovverossia l'espressa indicazione secondo la quale, in attuazione dei programmi generali, effettivamente adottati dal Consiglio, per la soppressione delle restrizioni a tali due libertà lo stesso Consiglio avrebbe dovuto adottare specifiche direttive, tuttavia mai adottate¹⁰. In un contesto, dunque, del tutto peculiare, nel quale gli Stati membri intervenuti erano schierati su entrambe le posizioni contrapposte, con una maggioranza, seppure con accenti differenti, a sostegno dell'interpretazione letterale del Trattato istitutivo¹¹, e in cui la stessa Commissione, pur ritenendo opportuno riconoscere una efficacia diretta, quanto meno «parziale»¹², all'art. 52 del Trattato CEE non celava di nutrire dubbi in merito, solo la ricordata assoluta centralità, per l'intero ordinamento comunitario, del principio di non discriminazione poteva consentire alla Corte di giustizia di superare l'ostacolo della lettera degli artt. 54, par. 2, e 57, par. 1, del Trattato CEE.

Il ragionamento seguito dai giudici di Lussemburgo muove dall'affermazione per cui l'art. 52 del Trattato CEE costituisce norma che garantisce l'applicazione del principio di non discriminazione, sancito in via generale, in quel momento, dall'art. 7 che dispone che nel campo di applicazione del Trattato «è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità», allo specifico settore del diritto di stabilimento. Tale art. 52 offre, così, «il principio cardine della materia»¹³, il principio del trattamento nazionale, norma che la Corte non esita a definire «una delle disposizioni giuridiche fondamentali della Comunità»¹⁴ e che «prescrive [...] un obbligo di risultato preciso, il cui adempimento doveva essere facilitato, ma non condizionato, dall'attuazione di un programma di misure

⁸ In questi termini, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2025, p. 346.

⁹ Corte di giustizia, sentenza del 21 giugno 1974, [causa 2/74](#), *Reyners*, EU:C:1974:68.

¹⁰ Così prevedevano gli artt. 54, par. 2, e 57, par. 1, del Trattato CEE.

¹¹ Belgio, come era piuttosto agevole prevedere, essendo lo Stato della cui normativa si trattava in quell'occasione, Irlanda, Regno Unito e Lussemburgo erano intervenuti sostenendo che l'art. 52 del Trattato CEE non potesse ritenersi direttamente applicabile. Sulla posizione opposta, invece, Germania e Olanda.

¹² Sentenza *Reyners*, cit., punto 14.

¹³ *Ivi*, punti 18-20.

¹⁴ *Ivi*, punti 24-27.

graduali; il fatto che questa gradualità non sia stata osservata lascia intatto l'obbligo stesso, una volta scaduto il termine stabilito per il suo adempimento»¹⁵.

2. Il mancato rilievo autonomo dell'art. 18, comma 1, TFUE nel contesto del mercato interno.

Il principio del trattamento nazionale, primo e concreto precipitato del principio di non discriminazione, costituisce, perciò, la pietra angolare dell'intero ordinamento comunitario e, seppure sancito in linea generale, trova spazio, per ciascuna delle libertà economiche fondamentali del mercato interno, anche in specifici articoli dei Trattati istitutivi a esse dedicati.

Tuttavia, ma l'incoerenza si rivela, in realtà, soltanto apparente, giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia nega che l'art. 18, comma 1, TFUE, a tenore del quale, come ben noto, «nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità», possa trovare autonoma applicazione nel contesto del mercato interno. Identica sorte, per via consequenziale e logicamente coerente, è stata del resto riconosciuta anche all'art. 21 TFUE o agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali. L'*incipit* della norma *de qua* e, soprattutto, l'inciso «senza pregiudizio delle disposizioni particolari [previste dai Trattati]», dunque la lettera del TFUE, sono stati del resto intesi dalla Corte come la chiara indicazione per cui l'art. 18, comma 1, TFUE sia «applicabile in maniera autonoma soltanto in situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali il Trattato FUE non preveda norme specifiche che vietano discriminazioni»¹⁶. Laddove cioè, esattamente come ragionava appunto la stessa Corte nel caso *Reyners*, il generale principio di non discriminazione, di cui oggi a tale art. 18, comma 1, TFUE, sia

¹⁵ *Ibidem*. Ancor più esplicitamente, la Corte ricorda, nei punti successivi, che «dopo la fine del periodo transitorio, le direttive contemplate dal capitolo relativo al diritto di insediamento sono divenute superflue per l'attuazione della norma del trattamento nazionale, dato che quest'ultima è ormai sancita, con efficacia diretta, dal trattato stesso»; pur riconoscendo che «tali direttive non hanno perduto tuttavia ogni interesse, in quanto conservano un campo di applicazione importante nel settore delle misure dirette a favorire ed a facilitare l'effettivo esercizio del diritto di stabilimento» (sentenza *Reyners*, cit., punti 29-31).

¹⁶ *Ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 1° agosto 2025, [causa C-397/23](#), *FL c. Jobcenter Arbeitplus Bielefeld*, EU:C:2025:602, punto 37.

«concretizzato»¹⁷ o «attuato»¹⁸ o «precisato»¹⁹ da una differente, e specifica, disposizione dei trattati istitutivi è tale ultima disposizione, e non l'art. 18, comma 1, TFUE, a dover trovare applicazione.

Tale consolidata giurisprudenza rivela perciò, in modo chiaro e privo di tentennamenti, come debba essere inteso il rapporto fra il generale principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza (di cui, oggi, all'art. 18, comma 1, TFUE) e le singole disposizioni relative alle libertà fondamentali del mercato interno e come, dunque, siano queste ultime ad applicarsi in luogo del primo e generale principio²⁰. Beninteso qualora sia soddisfatta anche l'ulteriore condizione posta dall'art. 18, comma 1, TFUE, vale a dire che la situazione all'origine della discriminazione di volta in volta fatta valere deve rientrare nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione²¹.

¹⁷ Sentenza *FL c. Jobcenter Arbeitplus Bielefeld*, cit., punto 38. In questa occasione, la Corte rinvia all'art. 24 della [direttiva 2004/38/CE](#); disposizione che, dunque, avrebbe concretizzato il generale principio di non discriminazione a vantaggio dei cittadini dell'Unione che avessero esercitato la loro libertà di circolazione e di soggiorno.

¹⁸ Questo il termine impiegato dalla Corte di giustizia (Grande Sezione) nella sentenza del 6 ottobre 2020, [causa C-181/19](#), *Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle c. JD*, EU:C:2020:794, punto 78. Ad «attuare» il principio di non discriminazione sarebbe stato, in una causa relativa all'esclusione dei cittadini dell'Unione economicamente inattivi, che godono di un diritto di soggiorno autonomo in forza dell'art. 10 del [regolamento \(UE\) n. 492/2011](#), da qualsiasi diritto alle prestazioni di sussistenza nello Stato loro ospitante, l'art. 45 TFUE (che, a sua volta, «trova una particolare espressione, nel campo specifico della concessione di vantaggi sociali, all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011» (*ibidem*)).

¹⁹ Nella sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 17 luglio 2021, [causa C-535/19](#), *A (Soins de santé publics)*, EU:C:2021:595, punto 40, ancora l'art. 24 della citata direttiva 2004/38/CE avrebbe, qui, «precisato» il generale principio di non discriminazione nei confronti di un cittadino dell'Unione che aveva esercitato la propria libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri. A sua volta, poi, tale art. 24 sarebbe stato ulteriormente (e ancora) «precisato» all'art. 4 del [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#).

²⁰ A identiche conclusioni la Corte di giustizia è giunta del resto anche nel contesto della materia, per così dire «limitrofa» al mercato interno, del diritto della concorrenza dell'Unione, con specifico riguardo alle sue disposizioni in tema di aiuti di Stato alle imprese; in proposito, si veda, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 28 settembre 2023, [causa C-320/21 P](#), *Ryanair c. Commissione*, EU:C:2023:712, punti 110-112. In tale pronuncia, infatti, si legge che «poiché (...) l'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE prevede deroghe al principio, menzionato al paragrafo 1 di tale articolo, dell'incompatibilità degli aiuti di Stato con il mercato interno, e ammette quindi, in particolare, differenze di trattamento tra imprese, purché siano soddisfatte le condizioni previste da tali deroghe, queste ultime devono essere considerate (...) “disposizioni particolari” previste dai trattati, ai sensi dell'articolo 18, primo comma, TFUE» (punto 111); su tali basi, l'affermazione dell'inapplicabilità, al procedimento di impugnazione in esame, dell'art. 18, comma 1, TFUE.

²¹ Situazione non ravvisata dalla Corte di giustizia, ad esempio, nella sua sentenza dell'11 giugno 2020, [causa C-581/18](#), *RB c. TÜV Rheinland LGA Products e a.*, EU:C:2020:453. In quell'occasione, in estrema sintesi, il giudice tedesco del rinvio aveva domandato alla Corte di giustizia se la circostanza che un'impresa francese produttrice di protesi mammarie (rivelatesi poi difettose) fosse assicurata per i soli danni causati in Francia dall'uso dei propri dispositivi medici fosse compatibile con l'art. 18 TFUE e il suo generale principio di non discriminazione. Il danno era stato subito, però, da una cittadina tedesca che non aveva esercitato la propria libertà di circolazione e soggiorno all'interno dell'Unione, né era stata destinataria di prestazioni sanitarie transfrontaliere. Inoltre, il contratto di assicurazione in discorso era stato stipulato fra un'impresa francese e una compagnia di assicurazione parimenti francese. Infine, nessun ostacolo poteva essere lamentato, nei confronti di uno Stato membro, in relazione alla circolazione transfrontaliera di tali peculiari “merci” (che, in effetti, erano circolate eccome – e purtroppo, potrebbe anche aggiungersi – nel mercato interno dell'Unione). Da tali constatazioni di fatto, la Corte aveva dedotto

Come si è già tentato di sostenere²², se una tale conclusione determina un evidente «depotenziamento» dello *status* di cittadino dell'Unione nello specifico contesto del mercato interno, ciò non implica tuttavia una effettiva carenza di tutela del principio stesso, radicandosi semmai le eventuali perplessità che da un tale approccio possono generarsi su un terreno più propriamente simbolico-politico. In effetti, l'esercizio di una qualsiasi libertà di circolazione da parte del cittadino di uno Stato membro comporta necessariamente il diritto di non essere discriminato e, dunque, la piena efficacia del principio di non discriminazione senza necessità di ricorrere a istituti «esterni» al mercato interno.

3. Il criterio dell'accesso al mercato nella giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di misure nazionali indistintamente applicabili contrarie alle libertà di circolazione.

Alla luce del rilievo del tutto centrale che il principio di non discriminazione assume nella disciplina del mercato interno dell'Unione, non può non (continuare a) destare qualche perplessità la giurisprudenza della Corte di giustizia che, nella valutazione degli ostacoli che gli Stati membri possono frapporre alla piena efficacia delle libertà economiche di circolazione, con particolare riguardo alle normative indistintamente applicabili pone espressamente, quale principale criterio di apprezzamento, quello dell'accesso al mercato nazionale, adottando così una prospettiva che parrebbe poter prescindere, almeno da un punto di vista formale, dallo stesso principio di non discriminazione.

Si tratta, come ben noto, di una giurisprudenza costante che attraversa tutto quanto il mercato interno ma che si origina, come per la verità è consueto in materia già di mercato comune, nell'ambito della libera circolazione delle merci. Le assai celebri pronunce rese nei casi *Dassonville*²³ e *Rewe-Zentral* (o *Cassis de Dijon*)²⁴, infatti,

che la controversia di fronte al giudice tedesco non presentasse alcun nesso di collegamento concreto con nessuna delle disposizioni del TFUE in materia di libertà economiche di circolazione. Di conseguenza, i giudici di Lussemburgo avevano concluso, nel dispositivo della sentenza, che «l'articolo 18, primo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che esso non è applicabile ad una clausola, prevista in un contratto concluso tra una compagnia assicurativa e un produttore di dispositivi medici, la quale limiti l'estensione geografica della copertura assicurativa della responsabilità civile derivante da tali dispositivi ai soli danni verificatisi nel territorio di un unico Stato membro, in quanto una situazione siffatta non rientra, allo stato attuale del diritto dell'Unione, nel campo di applicazione di quest'ultimo».

²² Sia permesso il rinvio a D. DIVERIO, *L'autosufficienza delle libertà economiche di circolazione e lo status (un po' meno) fondamentale del cittadino dell'Unione nel mercato interno*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp. 241-263, spec. p. 258 ss..

²³ Corte di giustizia, sentenza dell'11 luglio 1974, [causa 8/74](#), *Benoît et Gustave Dassonville*, EU:C:1974:82.

²⁴ Corte di giustizia, sentenza del 20 febbraio 1979, [causa 120/78](#), *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, EU:C:1979:42.

rendono ben chiaro che, per quanto incentrate sul principio del trattamento nazionale e del divieto di discriminazione, le libertà economiche di circolazione possono essere violate in ragione di un effetto sostanziale di ostacolo che le normative degli Stati membri possono produrre nei loro confronti. Un effetto che, dunque, può determinarsi senza alcuna necessità di discriminare formalmente in ragione dell'origine della merce o della cittadinanza del lavoratore/prestatore di servizi. La giurisprudenza che su tali citate pronunce si basa, e che coinvolge tutte le libertà economiche di circolazione, immagina che ciò che rileva (e che può essere ritenuto sufficiente per determinare una violazione dei Trattati istitutivi) sia il semplice effetto disincentivante all'esercizio di una libertà economica di circolazione. Non è, perciò, necessario, da un lato, rinvenire una discriminazione formale, dall'altro lato, riscontrare un effetto di vero e proprio divieto rispetto all'esercizio di una libertà fondamentale del mercato interno.

La pronuncia resa nel caso *Cassis de Dijon* costituisce un punto fondamentale nell'applicazione delle disposizioni dei Trattati in tema di mercato interno. Da quel momento in poi, infatti, la domanda che, nella sostanza, occorre porsi, echeggiando le chiare parole della Corte di giustizia, pare essere: in assenza di armonizzazione, fino a quando le differenze fra le normative indistintamente applicabili degli Stati membri possono essere ritenute legittime e da quando, invece, considerate contrarie ai Trattati di fatto imponendo vincoli ingiustificati e sproporzionati al godimento delle libertà economiche fondamentali?²⁵ La risposta a un tale quesito, che va via via affinandosi nella giurisprudenza della Corte di giustizia, può ben ritenersi, allo stato attuale, quella che fa appunto leva sul criterio dell'accesso al mercato. Una tale normativa indistintamente applicabile deve cioè qualificarsi alla stregua di una «restrizione», ai sensi del diritto del mercato interno dell'Unione, se «viet[i], ostacol[i] o renda[...] meno attrattivo l'esercizio di [una] di tale libertà»²⁶, per tale via «pregiudican[d]o l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri»²⁷.

A partire dal caso *Cassis de Dijon*, appare poi evidente che a ostacolare l'edificazione del mercato interno siano, in chiara prevalenza, proprio le normative degli Stati membri indistintamente applicabili; più note come «regole tecniche»²⁸. E se, come

²⁵ Si veda il punto 8 della sentenza *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, cit.

²⁶ Così, nella giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia, la recente sentenza del 22 gennaio 2026, [causa C-144/24](#), *Commissione c. Ungheria (Redevance minière supplémentaire)*, EU:C:2026:34, punto 50. Analogamente, Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 2026, [causa C-810/24](#), *Urban Vision*, EU:C:2026:69, punto 56; sentenza del 12 febbraio 2026, [causa C-48/24](#), *VšĮ „Vilniaus tarptautinė mokykla“*, EU:C:2026:83, punto 48.

²⁷ In questi termini, *ex multis*, Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 10 luglio 2025, [causa C-254/23](#), *INTERZERO Trajnostne rešitve za svet brez odpadkov d.o.o. e a.*, EU:C:2025:569, punto 115.

²⁸ Ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. f, della [direttiva \(UE\) 2015/1535](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (codificazione), in linea generale per «regola tecnica» deve intendersi «una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza

anticipato, tale pronuncia concerne l'ambito della libera circolazione delle merci, si comprenderà ben presto che quel genere di disposizioni nazionali può essere ritenuta la più pericolosa per il buon funzionamento del mercato interno soprattutto in relazione al libero esercizio delle attività economiche, in particolare quelle di carattere autonomo, dunque al diritto di stabilimento e, soprattutto, alla libera circolazione dei servizi; con specifico riguardo, rispetto a quest'ultima, all'ipotesi in cui non vi sia movimento materiale né del prestatore né del destinatario del servizio²⁹. In effetti, gli ordinamenti degli Stati membri possono limitare l'accesso al mercato nazionale imponendo normative, appunto indistintamente applicabili, quali quelle concernenti l'avvio e le

è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l'utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché (...) le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi».

²⁹ Sentenza fondamentale, sul punto, è quella resa nel caso *Säger* (Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 1991, [causa C-76/90](#), EU:C:1991:331). La dottrina, in merito, è chiarissima quando afferma che la *ratio* della lettura fornita dai giudici di Lussemburgo delle disposizioni dei Trattati in tema di libera prestazione dei servizi, appare, in primo luogo, «analoga a quella che si trova alla base della liberalizzazione degli scambi di merci» e, soprattutto, viene identificata nell'esigenza di «facilitare lo svolgimento di attività economiche in regime di prestazione dei servizi, evitando che un soggetto che effettua dette attività nel territorio dell'Unione si possa vedere imporre il rispetto di regole diverse nei Paesi membri in cui opera» (in questi termini, R. MASTROIANNI, *La libera prestazione dei servizi*, cit., p. 281). Preoccupazione, quest'ultima, «particolarmente rilevante nell'ipotesi di servizi che non comportano lo spostamento materiale dei soggetti prestatori o destinatari, mentre è il servizio stesso a “muoversi” attraverso le frontiere degli Stati membri, indirizzandosi contemporaneamente anche al territorio di più Stati» (*ibidem*, nota 165).

Con riferimento alle pronunce *Saeger* e *Alpine Investments* (Corte di giustizia, sentenza del 10 maggio 1995, [causa C-384/93](#), *Alpine Investments*, EU:C:1995:126), C. Barnard afferma inoltre che con esse la Corte di giustizia avrebbe chiaramente delineato il passaggio fra un approccio incentrato sulla ricognizione del solo carattere formalmente discriminatorio della misura nazionale al diverso approccio improntato alla rimozione di ogni restrizione, appunto anche di natura non discriminatoria, all'accesso al mercato (C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, Oxford, 2022, pp. 428-429). Sul punto, con specifico riguardo alla libera circolazione dei lavoratori subordinati, si vedano altresì E. JOHNSON, D. O'KEEFFE, *From discrimination to obstacles to free movement: recent developments concerning the free movement of workers 1989-1994*, in *Common Market Law Review*, 1994, pp. 1313-1346.

L'imprescindibilità di una siffatta impostazione generale della Corte di giustizia, che la Commissione aveva sostanzialmente recepito già nel suo notissimo libro bianco del 14 giugno 1985 sul completamento del mercato interno per il Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985 ([COM\(85\) 310 final](#), spec. par. 57-59 e 61), viene del resto ribadita costantemente dalla Commissione stessa e, anche, dal Parlamento europeo. In tal senso, si vedano, ad esempio, la comunicazione della Commissione del 21 maggio 2025 («Una strategia per un mercato unico semplice, integrato e forte», [COM\(2025\) 500 final](#), capitolo I, par. 2, 6 e 8), la comunicazione della Commissione del 30 gennaio 2026 («The 2026 Annual Single Market and Competitiveness Report», [COM\(2026\) 46 final](#), section 1), la risoluzione del Parlamento europeo del 17 febbraio 2022 sull'eliminazione delle barriere non tariffarie e non fiscali nel mercato unico ([2021/2043\(INI\)](#), par. 14 e ss.).

Anche il cosiddetto rapporto Letta, [«Much More Than a Market»](#), presentato in occasione del Consiglio europeo straordinario del 17 e 18 aprile 2024 e predisposto su mandato del Consiglio dell'UE, in accordo con la Commissione europea, per dare seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 29 e 30 giugno 2023, conferma tale approccio, in particolare nella sua sezione dedicata a «A Single Market to go fast and go far», in cui si rinvia espressamente al cosiddetto metodo *Delors* (e dunque al citato libro bianco della Commissione del 1985), efficacemente sintetizzato nella formula «method of maximum harmonisation combined with mutual recognition» (p. 125), auspicando, nella sostanza, una sua riaffermazione.

modalità di esercizio di una data attività economica. Normative, cioè, di carattere tecnico imposte anche agli operatori economici di quello stesso Stato ma non per questo solo motivo, in via di presunzione assoluta, da ritenere conformi alle libertà economiche di circolazione del TFUE (e dunque compatibili con il diritto dell'Unione)³⁰.

4. Le implicazioni critiche derivanti dalla sistematica applicazione del criterio dell'accesso al mercato: (a) il regime delle deroghe al divieto delle misure nazionali contrarie alle libertà di circolazione del mercato interno.

Il descritto (assolutamente consolidato, va ancora ribadito) approccio giurisprudenziale, tuttavia, desta qualche perplessità su, almeno, due profili differenti: uno più specifico e l'altro, più generale, che si sarebbe tentati di qualificare come «costituzionale», ovvero di sistema.

Quanto al primo profilo, la distinzione fra misure discriminatorie sul piano formale e sostanziale e misure discriminatorie che siano tali solo sul piano sostanziale (nell'accezione anzidetta, ovverosia, e più correttamente, di misure indistintamente applicabili costituenti un ostacolo all'accesso al mercato) può avere una qualche, invero senz'altro problematica, incidenza sul versante della disciplina delle deroghe concesse agli Stati membri rispetto all'applicazione delle disposizioni del diritto del mercato interno dedicate alle singole libertà di circolazione. Come noto, infatti, «solo le misure indistintamente applicabili ai prodotti o ai servizi a prescindere dalla loro origine possono essere giustificate sulla base di motivi cogenti di interesse generale. Se invece la misura è discriminatoria, essa può essere giustificata solo in forza di una disposizione derogatoria espressa»³¹.

La questione si è posta all'attenzione della Corte di giustizia, in particolare, con riguardo alla libera circolazione delle merci e alla circostanza secondo cui, fra i motivi di interesse generale espressamente citati, l'art. 36 TFUE – «disposizione derogatoria

³⁰ Sul punto, con esplicito riferimento alla libertà di circolazione dei servizi e alla verifica di conformità rispetto a essa delle misure indistintamente applicabili adottate dagli Stati membri, si rinvia alle chiarissime parole di Tesauro, secondo cui «il trattamento nazionale è solo il parametro minimo della legittimità delle restrizioni, ma non sempre sufficiente a renderle compatibili con quanto richiesto dal diritto comunitario. Se così non fosse, un'applicazione puramente meccanica del principio del trattamento nazionale potrebbe condurre a restringere comunque in modo ultroneo la prestazione di servizi e ad equiparare in modo arbitrario il regime della libertà di stabilimento a quello proprio dei servizi» (G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995, p. 377).

In merito, si veda altresì B. NASCIMBENE, *Le eccezioni ai principi. Interessi generali e ordine pubblico*, in F. BESTAGNO, L. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007, pp. 41-69, alle pp. 47-49.

³¹ In questi termini, ad esempio, si esprime l'Avvocato generale Bot, conclusioni dell'8 maggio 2013, [cause riunite da C-204/12 a C-208/12, Essent Belgium c. Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt](#), EU:C:2013:294, punto 87.

espressa» rispetto al divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente – non contempli la tutela dell’ambiente³².

Nella causa *Aher-Waggon*³³, ad esempio, un giudice tedesco aveva domandato in via pregiudiziale se, in sostanza, fosse compatibile con la libera circolazione delle merci e, dunque, conforme all’attuale art. 34 TFUE e al suo divieto di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente all’importazione fra Stati membri, una normativa nazionale che subordinasse la prima immatricolazione nel territorio nazionale di aeroplani già immatricolati in un altro Stato membro all’osservanza di norme acustiche più rigorose di quelle stabilite dalla disciplina armonizzata in vigore, esonerandone, invece, gli aeroplani già immatricolati in detto territorio prima dell’adozione del regime comunitario.

Nel caso *Essent Belgium*³⁴, per quanto qui più specificamente rileva, i rinvii pregiudiziali rivolti alla Corte di giustizia miravano a verificare, nella sostanza, la compatibilità, ancora, con l’attuale art. 34 TFUE (ed espressamente altresì con l’attuale art. 36 TFUE) di un regime nazionale di sostegno che prevedesse l’attribuzione, da parte dell’autorità di regolamentazione regionale competente, di certificati negoziabili in considerazione dell’elettricità verde prodotta sul territorio della regione interessata e assoggettasse i fornitori di elettricità all’obbligo di consegnare, ogni anno, alla menzionata autorità, a pena di un’ammenda amministrativa, una certa quantità di siffatti certificati corrispondente a una quota del totale delle loro forniture di elettricità in tale regione, senza che, tuttavia, detti fornitori fossero autorizzati ad adempiere tale obbligo utilizzando garanzie di origine provenienti da altri Stati membri dell’Unione.

In entrambi i casi, in modo più o meno esclusivo, gli Stati membri avevano invocato motivi imperativi di interesse generale attinenti alla tutela dell’ambiente per giustificare, tuttavia, non già normative indistintamente applicabili ma normative formalmente discriminatorie, evidentemente istituendo un regime differenziato (e deteriore) nei confronti di operatori economici stabiliti in altri Stati membri, appunto in ragione esclusivamente di tale luogo di stabilimento.

Come ben evidenziato in dottrina, i casi appena evocati non possono che «embarrasser»³⁵ la Corte di giustizia, di fatto posta di fronte a due alternative che non

³² Vale la pena ricordare che, trattandosi di una disposizione di carattere derogatorio, secondo consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia tale articolo deve ricevere una interpretazione il più possibile restrittiva. I giudici di Lussemburgo hanno, infatti, affermato molto limpidamente che «tale norma, poiché stabilisce un’eccezione al principio fondamentale dell’abolizione di qualsiasi ostacolo alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri, va interpretata restrittivamente» (Corte di giustizia, sentenza del 25 gennaio 1977, [causa 46/76, Bauhuis](#), EU:C:1977:6, punti 12-15) e, di conseguenza, che «le deroghe elencate in detto articolo non possono essere estese a casi diversi da quelli ivi tassativamente previsti» (Corte di giustizia, sentenza del 17 giugno 1981, [causa 113/80, Commissione c. Irlanda](#), EU:C:1981:139, punto 7).

³³ Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1988, [causa C-389/96, Aher-Waggon](#), EU:C:1988:357.

³⁴ Corte di giustizia, sentenza dell’11 settembre 2014, [cause riunite da C-204/12 a C-208/12, Essent Belgium c. Vlaamse Reguleringinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt](#), EU:C:2014:2192.

³⁵ In questi termini, V. MICHEL, *Quelles catégories pour le marché intérieur?*, in B. BERTRAND (dir.), *Les catégories juridiques du droit de l’Union européenne*, Bruxelles, 2016, pp. 211-233, a p. 226. Sul punto,

possono che alimentare, entrambe, qualche perplessità. Da un lato, e in stretta applicazione della propria giurisprudenza sulla distinzione fra misure discriminatorie e misure indistintamente applicabili, escludere che la tutela dell'ambiente possa venire in linea di conto alla stregua di una ragione imperativa di interesse generale, sacrificando però, in tal modo, un interesse generale dal quale, ormai ed evidentemente, non può più davvero prescindere nella costruzione del mercato interno (ma, più in generale, nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione). Dall'altro lato, deviare invece da quella giurisprudenza, e per tale via dal rigore classificatorio che essa stessa pare essersi data e sul quale senz'altro ogni ordinamento giuridico deve fondarsi, per accogliere il valore della tutela dell'ambiente fra le componenti non propriamente economiche che oggi il mercato interno, effettivamente, non può non presentare. Quest'ultima, in definitiva, si rivela l'alternativa seguita dai giudici di Lussemburgo nelle pronunce in discorso. Soluzione, come anticipato, non scevra da criticità di ordine, per così dire, rigorosamente concettuale. Stupisce, peraltro, ancor più la circostanza per la quale, in sostanza, la Corte di giustizia non abbia davvero inteso fornire una spiegazione in merito a tale scelta. Essa si è, in effetti, molto semplicemente limitata ad applicare la propria giurisprudenza, tuttavia relativa alle misure indistintamente applicabili, alle normative nazionali in parola.

Nel medesimo modo, del resto, la Corte si è mossa anche più di recente, certificando così, si potrebbe affermare, l'esistenza di una giurisprudenza ormai effettivamente costante; seppure, ad avviso di chi scrive, non del tutto adeguatamente fondata su specifiche e univoche argomentazioni giuridiche. È quanto è avvenuto, in effetti, anche nel caso *BP France*³⁶, nel quale al cospetto dei giudici di Lussemburgo è stata pregiudizialmente portata la normativa francese che, ai fini del calcolo di una tassa di incentivazione dell'uso di carburanti verdi (biocarburanti), impone, in estrema sintesi, di effettuare un'analisi fisica del tenore di HVO (oli vegetali idrotrattati) ai soli carburanti prodotti in impianti, situati in uno Stato membro diverso dalla Francia (impianti che, peraltro, utilizzano un sistema conforme alla normativa armonizzata in vigore), mentre i carburanti prodotti con tale processo nel primo Stato membro non sono sottoposti a un'analisi siffatta. Anche in questa occasione occorre verificare la compatibilità della misura in esame con l'art. 34 TFUE. La Corte di giustizia afferma, in modo inequivoco, di trovarsi di fronte a una misura nazionale discriminatoria posto che l'obbligo che essa impone «può ostacolare in atto o in potenza le importazioni verso la Francia di biocarburanti (...) provenienti da altri Stati membri»³⁷. Ancor più chiaramente, essa sottolinea come, a tenore delle disposizioni in esame, «tale obbligo si applica unicamente

si veda altresì F. BESTAGNO, *La libera circolazione delle merci*, in A. ARENA, F. BESTAGNO, G. ROSSOLILLO, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino, 2020, p. 94.

³⁶ Corte di giustizia, sentenza del 29 luglio 2024, [causa C-624/22](#), *BP France*, EU:C:2024:640.

³⁷ *Ivi*, punto 62.

alle importazioni, agli acquisti intracomunitari e alle forniture nazionali di carburante contenente biocarburante al momento dell'arrivo nel primo deposito fiscale francese, e non (...) ai biocarburanti con il processo di cotrattamento in una raffineria situata in Francia e che sono immessi direttamente in consumo in tale Stato membro senza essere registrati in entrata in un deposito fiscale di stoccaggio»³⁸. Del resto, l'idoneità di tale normativa a pregiudicare l'accesso al mercato francese per i carburanti provenienti da Stati membri diversi dalla Francia è stata poi espressamente «ammess[a] dal governo francese in udienza, dal momento che espone tali carburanti a costi che rendono più onerosa la loro importazione in tale Stato membro rispetto ai prodotti analoghi fabbricati in detto Stato membro che non sono registrati in entrata in un deposito fiscale di stoccaggio e che sono direttamente immessi in consumo nello stesso Stato membro»³⁹. Seppure, dunque, in presenza di una chiara qualificazione, da parte della Corte, del regime francese alla stregua di una misura discriminatoria, senza alcuna precisazione ulteriore, e senza operare alcun distinguo, essa si domanda se possa essere «giustificata da uno dei motivi di interesse generale elencati all'articolo 36 TFUE oppure da esigenze imperative»⁴⁰.

Identica questione si è posta anche rispetto alla libera prestazione dei servizi, in occasione di un ricorso per infrazione promosso dalla Commissione nei confronti del Belgio e avente a oggetto, per quanto qui più rileva, una normativa che imponeva una previa dichiarazione ai prestatori di servizi autonomi legalmente stabiliti in un altro Stato membro diverso dal Regno del Belgio che intendessero fornire servizi in Belgio a titolo temporaneo⁴¹. Si trattava di talune informazioni quali la data, la durata e il luogo della prestazione da effettuarsi, la sua natura e l'identità della persona fisica o giuridica destinataria della prestazione medesima. Tali prestatori di servizi sarebbero stati tenuti a comunicare i dati per mezzo di un formulario da compilarsi preferibilmente *online* o, in caso di impossibilità, da inviarsi al competente servizio per posta o fax. Ritenuta la suddetta normativa un ostacolo alla libera circolazione dei servizi, posto che «le formalità

³⁸ *Ivi*, punto 63.

³⁹ *Ivi*, punto 64.

⁴⁰ *Ivi*, punto 65. La conclusione cui giunge la Corte di giustizia, per quanto qui di più specifico interesse, è di ritenere in contrasto con l'art. 34 TFUE la normativa francese *de qua* per mancato rispetto, nella sostanza, del principio di proporzionalità.

Su tale causa, con riflessioni anche più ampie relative alla piena efficacia delle disposizioni del TFUE sul mercato interno, F. BERROD, *Chronique Droit du marché intérieur de l'UE - Le marché intérieur dans une période de grande instabilité: quand l'UE réarme le marché intérieur pour protéger sa compétitivité et son droit à la libre circulation*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2025, pp. 425-454, alle pp. 434-437.

⁴¹ Corte di giustizia, sentenza del 19 dicembre 2012, [causa C-577/10](#), *Commissione c. Regno del Belgio*, EU:C:2012:814.

A giudizio della dottrina, per la Corte di giustizia si tratta di un'«épineuse affaire»; così si esprime V. MICHEL, *Marché intérieur et politiques de l'Union: brèves réflexions sur une quête d'unité*, in B. BERTRAND, F. PICOD, S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne – Mélanges en l'honneur de Claude Blumann*, Bruxelles, 2015, pp. 229-243, a p. 238.

che l'obbligo di dichiarazione di cui è causa implica sono (...) di natura tale da rendere più difficoltosa la fornitura di servizi sul territorio del Regno del Belgio da parte di prestatori di servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro»⁴², la Corte di giustizia avvia il proprio consueto ragionamento volto a verificare la sussistenza di ragioni imperative d'interesse generale idonee a giustificare il mantenimento in vigore di tale normativa nazionale. Numerose sono, in effetti, siffatte ragioni imperative invocate dal Belgio, a parere del quale il regime in discorso avrebbe quali, strettamente interconnessi, obiettivi «[la] lotta alle frodi, in particolare in materia sociale, e di prevenzione degli abusi, in particolare l'individuazione dei casi di falsi lavoratori autonomi e la repressione del lavoro occulto [la] tutela dell'equilibrio finanziario dei regimi di previdenza sociale, [la] prevenzione della concorrenza sleale e del dumping sociale nonché [la] tutela dei lavoratori, compresi i prestatori di servizi autonomi»⁴³. Di fronte all'obiezione, espressamente sollevata dalla Commissione, secondo cui «il Regno del Belgio non può far valere, nella specie, tali giustificazioni, in quanto l'obbligo di dichiarazione di cui è causa presenta carattere discriminatorio»⁴⁴, la Corte di giustizia constata che, a suo avviso, ai fini della tutela delle ricordate ragioni imperative di interesse generale «i prestatori di servizi autonomi stabiliti in uno Stato membro diverso dal Regno del Belgio e che si rechino temporaneamente sul territorio di quest'ultimo Stato membro per ivi fornire servizi si trovano in una situazione oggettivamente diversa da quella in cui si trovano i prestatori di servizi autonomi stabiliti sul territorio belga e che forniscano permanentemente servizi sul medesimo prestazione dei servizi»⁴⁵. La riscontrata, e oggettiva, differenza fra i citati operatori economici consente così alla Corte di superare l'obiezione della Commissione e di procedere, come se si trovasse al cospetto di una normativa indistintamente applicabile, secondo le linee abituali del proprio ragionamento, concluso poi accertando il mancato rispetto del principio di proporzionalità (e dunque l'ingiustificata violazione dell'art. 56 TFUE).

Per quanto un tale modo di procedere possa apparire non del tutto convincente⁴⁶, occorre nondimeno riconoscere che, rispetto alla giurisprudenza appena evocata in tema di libera circolazione delle merci, in quest'ultima occasione i giudici di Lussemburgo abbiano tentato di fondare la propria soluzione su di un'argomentazione espressa, dando conto dei passaggi logici che sorreggono le motivazioni della propria sentenza. Ciò non impedisce, però e in linea generale, di continuare ad avanzare qualche perplessità rispetto a una tale giurisprudenza.

⁴² Sentenza *Commissione c. Regno del Belgio*, cit., punto 40.

⁴³ *Ivi*, punto 45.

⁴⁴ *Ivi*, punto 46.

⁴⁵ *Ivi*, punto 47.

⁴⁶ Secondo V. MICHEL, *Marché intérieur et politiques de l'Union*, cit., «ce constat, pour déroulant qu'il soit, est judicieux, car la mise en exergue de cette différence objective de situation entre ces deux catégories de prestataires permet d'écarter la qualification de mesure discriminatoire et, donc, d'ouvrir la perspective des exigences impératives» (p. 238).

A fronte di una siffatta opacità mostrata dai giudici di Lussemburgo appaiono invece, seppure con intensità differenti, meglio articolate e argomentate (o forse proprio a motivo di tale evidenziata opacità e a confronto con essa) le conclusioni di alcuni Avvocati generali relative a talune delle cause qui sommariamente riportate.

Se, più recentemente, l'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona si limita a riscontrare, nella pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia, un'evoluzione che l'avrebbe resa «più flessibile [...] mediante l'analisi della giustificazione di misure distintamente applicabili rispetto ad alcune esigenze imperative, o sussumendo alcune di queste in uno dei motivi di cui all'articolo 36 TFUE»⁴⁷ – ed è, occorre evidenziarlo, su questa pur molto sintetica ma, se confrontata con il modo di procedere della Corte, esplicita base che egli fonda poi la propria valutazione – considerazioni del tutto rilevanti continuano a essere quelle svolte dall'Avvocato generale Bot nelle già citate conclusioni rese nel caso *Essent Belgium*⁴⁸. In effetti, a colpire è, in particolare, l'intenzione di giustificare una tale evoluzione giurisprudenziale facendo esplicito ricorso a considerazioni, di ordine sistematico, relative all'ordinamento dell'Unione nel suo complesso e, potrebbe forse anche essere opportuno aggiungere, alla dimensione attuale assunta dall'ordinamento dell'Unione. Bot rileva come la giurisprudenza della Corte sia nel corso del tempo mutata giungendo ora, di fatto posto che, come detto, essa in realtà glissi su tale delicato punto, ad affermare che «il perseguimento di un obiettivo ambientale può quindi avere quale conseguenza sia di neutralizzare il carattere discriminatorio, già dimostrato, di una misura nazionale, sia di dispensare semplicemente da ogni verifica circa il carattere discriminatorio o meno della misura»⁴⁹. «Pur dovendomi», prosegue Bot «rallegrare di questa evoluzione che sancisce l'integrazione delle questioni ambientali nell'ambito del mercato interno, ciò non toglie che mi rammarico del fatto che l'eccezione alla regola secondo cui solo disposizioni derogatorie espresse possono giustificare una misura discriminatoria non emerge in modo esplicito nella giurisprudenza della Corte, ma consegue piuttosto, surrettiziamente, a ragionamenti che rispondono di volta in volta a logiche diverse»⁵⁰. È su siffatte, molto chiare e, per certi versi, altrettanto critiche, considerazioni che l'Avvocato generale ritiene, eminentemente per dichiarate esigenze di certezza del diritto, sia «necessario [...] chiarire la situazione riconoscendo formalmente la possibilità di invocare la protezione dell'ambiente a giustificazione di misure che ostacolano la libera circolazione delle merci,

⁴⁷ Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, conclusioni dell'11 gennaio 2024, [causa C-624/22, BP France](#), EU:C:2024:30, punto 93.

⁴⁸ Conclusioni Avvocato generale Bot, *Essent Belgium*, cit.

⁴⁹ *Ivi*, punto 91.

⁵⁰ *Ivi*, punto 92.

Occorre, tuttavia, mettere in luce come, in dottrina, vi siano anche voci che, prescindendo dalle modalità seguite dalla Corte di giustizia, plaudono alle risultanze concrete cui tale descritta giurisprudenza è giunta (si veda R. SCHÜTZE, *From International to Federal Market: The Changing Structure of European Law*, Oxford, 2017, pp. 217-219, spec. a p. 218).

benché discriminatorie»⁵¹. Per tale via, Bot individua «la giustificazione teorica di una siffatta soluzione (...) nel principio di integrazione, il quale comporta che gli obiettivi ambientali, di cui la Corte ha sottolineato il carattere nel contempo trasversale e fondamentale, debbano essere presi in considerazione nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione»⁵². Una tale visione, indubbiamente «di sistema», facendo espresso riferimento, fra le altre disposizioni, all'art. 3, par. 3, TUE, agli artt. 11 e 191 TFUE e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, merita di essere sottolineata e avrebbe probabilmente meritato di essere espressamente presa in considerazione dalla Corte stessa che, invece, nella propria e ormai consolidata giurisprudenza non ha mai dato cenno di recepire tal genere di istanze⁵³.

5. Segue: (b) l'impatto di ordine «costituzionale».

La giurisprudenza della Corte di giustizia che, in merito all'apprezzamento delle misure nazionali indistintamente applicabili nel generale contesto del mercato interno dell'Unione, assume come principale criterio di valutazione l'accesso al mercato nazionale, dimostrando di prescindere dal carattere discriminatorio di tale misura, pone altresì, come anticipato, talune perplessità di ordine più generale; perplessità che pare lecito definire di carattere «costituzionale» in quanto intimamente connesse ai principi fondamentali e strutturali, in tale e improprio senso qualificabili, appunto, come «costituzionali», sui quali poggia l'ordinamento dell'Unione europea. Si tratta di perplessità che, almeno, coinvolgono due profili differenti, fra loro strettamente collegati.

In primo luogo, avuto riguardo alle concrete implicazioni di tale giurisprudenza, in particolare all'impatto che essa ha sulle disposizioni degli Stati membri, mette conto immediatamente di evidenziare come essa produca un effetto molto simile, quanto appunto alle risultanze concrete, a quello prodotto dall'adozione di normative di armonizzazione. Per non incorrere in violazioni dei Trattati istitutivi, le pertinenti disposizioni degli Stati membri, in effetti, devono conformarsi, quanto al loro contenuto, ai principi e criteri enunciati in tale giurisprudenza. Ciò che, dunque, nel contesto qui in esame si impone al legislatore nazionale è, per dir così, un'indicazione generale, quella di rendere sempre più concreto ed effettivo l'accesso al mercato nazionale, che va recepita a prescindere, appunto, dall'esistenza di ogni considerazione di discriminazione formale.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Conclusioni Avvocato generale Bot, *Essent Belgium*, cit., punto 97.

⁵³ Sempre nell'evocata prospettiva «di sistema» ed evolutiva, appaiono significative anche le parole dell'Avvocato generale che evidenziano come «elevare esplicitamente la protezione dell'ambiente al rango di ragione imperativa di interesse generale che può essere invocata per giustificare misure restrittive delle libertà di circolazione, quand'anche discriminatorie, contribuirebbe (...) a garantire la sua prevalenza rispetto a considerazioni di altra natura»: conclusioni Avvocato generale Bot, *Essent Belgium*, cit., punto 96.

In altri termini, come evidenziato, a partire da disposizioni di diritto primario sostanzialmente incentrate su divieti di attuare trattamenti discriminatori, in ragione dell'«origine» di una merce, di un'attività economica, di un movimento di capitale, quella giurisprudenza, dilatandone l'ambito di applicazione, ha finito per imporre agli ordinamenti degli Stati membri soluzioni di stampo liberalizzatore edificate intorno a un principio, più generale, dell'accesso al mercato nazionale. Esattamente, dunque, come procedono le direttive di armonizzazione, che infatti prescindono da un rilievo transfrontaliero della libertà economica di volta in volta in discussione⁵⁴ (e prescindono, così, anche dalla considerazione di un limite costituito dalle cosiddette situazioni puramente interne), quelle pronunce impongono, in un'accezione che è perciò ora quella di integrazione positiva, un'uniformazione delle disposizioni nazionali (senza che possa rilevare quali siano le situazioni concrete che esse regolino) attorno a tale principio. Se, esplicitamente, tali direttive procedono a un «coordinamento preliminare delle legislazioni nazionali»⁵⁵ al fine di garantire l'eliminazione degli ostacoli che gli Stati membri possono frapporre alla piena efficacia delle disposizioni di diritto primario, del tutto analogo è, appunto, l'effetto dell'evocata evoluzione giurisprudenziale. Ciò, tuttavia, senza che i Trattati istitutivi prevedano un simile effetto e, di conseguenza, con qualche perplessità in merito alla legittimità di un intervento, nella sostanza, di armonizzazione legislativa che, riguardando una materia di competenza concorrente Unione europea/Stati membri, dovrebbe essere rigidamente sottoposto al rispetto del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 5, par. 3, TUE e del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁵⁶.

In secondo luogo, ma in via strettamente consequenziale alla precedente riflessione, l'evocata evoluzione giurisprudenziale offre profili di criticità in una prospettiva, se possibile, ancor più generale e davvero idonea a mettere in discussione i principi «costituzionali» dello stesso ordinamento dell'Unione europea.

Chiarissimi sono sia il conflitto fra principi che le esigenze e gli obiettivi che a tali principi fanno capo. Da un lato, il principio dell'effetto utile nell'interpretazione delle disposizioni del diritto del mercato interno, ovvero sia un orientamento volto a ritenere che la corretta interpretazione di una disposizione sia quella che consente a essa di esplicare la massima efficacia possibile, tenendo perciò conto, prima di tutto, degli obiettivi e della finalità che tale disposizione mira a raggiungere⁵⁷. Dall'altro lato, il

⁵⁴ *Ex multis*, con specifico riferimento alla [direttiva 2006/123/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (nota anche come «direttiva Bolkestein»), Corte di giustizia, sentenza del 20 aprile 2023, [causa C-348/22](#), *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa*, EU:C:2023:301, punto 40.

⁵⁵ In questi termini, ad es., si esprime il considerando 8 della citata direttiva 2006/123/CE.

⁵⁶ Sul punto, *ex multis*, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2024, pp. 101-108.

⁵⁷ In dottrina, I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017; P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 252;

principio di attribuzione delle competenze, secondo cui, come ben noto, l'Unione «agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti» (art. 5, par. 2, TUE)⁵⁸. Se quest'ultimo costituisce principio di rango «costituzionale», previsto espressamente dal TUE, il principio dell'effetto utile rappresenta un criterio interpretativo cui la Corte di giustizia ha, fin dal principio, dimostrato di voler ricorrere al fine, appunto, di conferire la maggior efficacia possibile alle norme dei Trattati istitutivi, in particolare quelle del mercato interno, affinché esse potessero così essere ritenute idonee anche ad attribuire diritti ai singoli.

In un rinvio pregiudiziale relativo a una controversia in tema di libera circolazione di farmaci, nel quale si ponevano «problemi di politica del diritto e di interpretazione [espressamente qualificate come] cruciali», l'Avvocato generale Mancini sosteneva la necessità di fare riferimento al criterio ermeneutico dell'«effetto utile» collocando addirittura nell'ordinamento CECA il suo primo impiego da parte dei giudici di Lussemburgo⁵⁹. In una sentenza del 29 novembre 1956, la Corte CECA aveva infatti chiaramente affermato che doveva ritenersi «consentito applicare una norma interpretativa generalmente ammessa tanto in diritto internazionale quanto nel diritto interno secondo la quale le disposizioni di un Trattato internazionale o di una legge comprendono implicitamente anche le norme senza le quali le predette disposizioni non avrebbero senso o non potrebbero venir applicate in modo ragionevole ed utile»⁶⁰.

Se, innegabilmente, la descritta evoluzione giurisprudenziale contribuisce a determinare una davvero molto ampia estensione dell'ambito di applicazione delle disposizioni del mercato interno di per sé idonea a conferire la massima efficacia a tali disposizioni, resta questione spinosa e, a quanto costa, non del tutto risolta, quella della sua compatibilità, in ultima analisi, proprio con il principio di attribuzione; qui declinabile, più concretamente e, anche, più intuitivamente, come un generale principio di certezza del diritto⁶¹. Rispetto a tale ultimo principio, e alla sua assoluta rilevanza nell'ordinamento dell'Unione, basti qui ricordare come esso esiga, per usare le parole della Corte di giustizia, «da un lato, che le norme di diritto siano chiare e precise e,

G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea* (a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO), vol. I, Napoli, 2023, p. 182.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia, fra le più recenti esplicite affermazioni del criterio in parola, con espresso riguardo ai diritti che i cittadini dell'Unione possono trarre dall'art. 21, par. 1, TFUE, Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 25 novembre 2025, [causa C-713/23](#), *Wojewoda Mazowiecki*, EU:C:2025:917, punto 46.

⁵⁸ *Ex multis*, R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti*, cit., p. 355 ss.

⁵⁹ Avvocato generale Mancini, conclusioni del 14 settembre 1983, [causa 238/82](#), *Duphar e a.*, EU:C:1983:226, p. 551.

⁶⁰ Corte di giustizia CECA, sentenza del 29 novembre 1956, [causa 8/55](#), *Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autorità*, EU:C:1956:11, p. 299.

⁶¹ Sul principio di certezza del diritto nell'ordinamento europeo, in generale, P. DE PASQUALE, *Il principio della certezza del diritto nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2023, pp. 405-420.

dall'altro, che la loro applicazione sia prevedibile per i soggetti dell'ordinamento, in particolare quando esse possono avere conseguenze sfavorevoli»⁶². Ne deriva, ancor più chiaramente, che detto principio impone «che una normativa consenta agli interessati di conoscere con esattezza la portata degli obblighi che essa impone loro e che essi possano conoscere senza ambiguità i loro diritti e i loro obblighi e regolarsi di conseguenza»⁶³.

Quanto una tale evoluzione giurisprudenziale, con l'equilibrio fra le due evocate (e contrapposte) prospettive che essa realizza, debba ritenersi compatibile con il principio di attribuzione se l'erano domandato, di fatto, già gli Avvocati generali Tesauro e Tizzano con riferimento, rispettivamente, alla libera circolazione delle merci e al diritto di stabilimento. Più specificamente, a entrambi i rinvii pregiudiziali posti alla Corte di giustizia avevano imposto di prendere posizione, in sostanza, sulla chiara individuazione delle finalità e degli obiettivi degli (attuali) artt. 34, 49 e 56 TFUE.

Tesauro, invitando a un ripensamento la Corte di giustizia – ripensamento che si concretizzerà, per la prima volta, nella pronuncia *Keck*⁶⁴ che escluderà, in linea generale, dalla nozione di misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa le disposizioni degli Stati membri sulle modalità di vendita dei prodotti – le suggeriva di pronunciarsi in modo tale da far riassumere all'(attuale) art. 34 TFUE la «sua funzione naturale», evitandone così «un uso (...) del tutto improprio»⁶⁵. Tale disposizione avrebbe infatti quale scopo «quello di garantire la libera circolazione delle merci, al fine di costituire un mercato unico, integrato, eliminando dunque quelle misure nazionali che in qualche modo creino un ostacolo o anche delle semplici difficoltà alla circolazione dei prodotti; e non quello di colpire i provvedimenti più disparati allo scopo di garantire la massima espansione, sostanzialmente, del commercio»⁶⁶.

Tizzano, in una prospettiva ancor più generale – e, tuttavia, a differenza di Tesauro senza essere seguito dalla Corte di giustizia –, rammentava a quest'ultima che «le disposizioni in materia di stabilimento non hanno conferito alla Comunità una competenza generale a disciplinare le attività economiche non salariate»⁶⁷; affermando poi che fine proprio dei Trattati deve essere ritenuto esclusivamente quello di «instaurare un mercato interno in cui vigano condizioni simili a quelle di un unico mercato e nel quale gli operatori possano liberamente circolare»⁶⁸ e non già quello di instaurare un mercato

⁶² Corte di giustizia (Grande sezione), sentenza del 16 febbraio 2022, [causa C-156/21](#), *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:2022:97, punto 223.

⁶³ Così, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 27 giugno 2024, [causa C-148/23](#), *Gestore dei servizi Energetici*, EU:C:2024:555, punto 42.

⁶⁴ Corte di giustizia, sentenza del 24 novembre 1993, [cause riunite C-267/91 e C-268/91](#), *Keck e Mithouard*, EU:C:1993:905.

⁶⁵ Avvocato generale Tesauro, conclusioni del 27 ottobre 1993, [causa C-292/92](#), *Hünernmund e a.*, EU:C:1993:863, punto 26.

⁶⁶ *Ivi*, punto 28.

⁶⁷ Avvocato generale Tizzano, conclusioni del 25 marzo 2004, [causa C-442/02](#), *CaixaBank France*, EU:C:2004:187, punto 60.

⁶⁸ *Ivi*, punto 63.

privo di regole o, detto altrimenti, «un mercato in cui le regole sono in linea di principio vietate, salvo che siano necessarie e proporzionate al soddisfacimento di esigenze imperative di interesse generale»⁶⁹. Su tali basi, Tizzano intendeva rifiutare l'idea che, salvo una sua influenza effettiva e diretta sull'accesso al mercato, una misura nazionale potesse mai qualificarsi alla stregua di una restrizione alla libertà economica di circolazione laddove essa rispettasse il principio di non discriminazione, sia in fatto che in diritto. Per l'Avvocato generale, in altri termini, la libertà di stabilimento non poteva dirsi compromessa in ragione, esclusivamente, di una normativa nazionale che potesse, in definitiva, incidere sulla «convenienza ad esercitare [una] data attività economica»⁷⁰.

La consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare quella relativa al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi poiché senz'altro la pronuncia *Keck* ha inaugurato un ripensamento e imposto una precisazione rispetto ai propri precedenti, non pare fornire esplicita e definitiva risposta alle preoccupazioni «di sistema» avanzate dai citati Avvocati generali. Rievocando il conflitto, più sopra indicato, fra principi (effetto utile vs. attribuzione), pare emergere in modo chiaro un *favor* per il primo. Del resto, la costante abitudine all'uso del criterio dell'effetto utile in sede di interpretazione delle norme dell'ordinamento dell'Unione da parte della Corte di giustizia è pienamente coerente con la generale impostazione, funzionale appunto, che l'intero ordinamento dell'Unione presenta. Così, l'interpretazione teleologica applicata dalla Corte, in particolare nel contesto della politica dell'Unione volta all'instaurazione del mercato interno, riflette la presenza stessa, nei Trattati istitutivi (e fin dall'origine del processo di integrazione) di disposizioni (si pensi alle stesse basi giuridiche per l'adozione di direttive di armonizzazione) che, fatalmente, richiedono un'interpretazione evolutiva e funzionale al raggiungimento di obiettivi individuati in modo spesso notevolmente ampio e «vago» dagli stessi Trattati istitutivi («mercato interno» compreso)⁷¹.

La dottrina aveva peraltro già enfatizzato siffatta prevalenza, che parrebbe lecito attribuire al principio dell'effetto utile, a partire da una riflessione generale intorno al contenuto, scarsamente precettivo e poco «materiale», delle disposizioni presenti nei

Per un commento alla pronuncia della Corte (Grande Sezione, sentenza del 5 ottobre 2004, [causa C-442/02](#), *CaixaBank France*, EU:C:2004:586), E. SPAVENTA, in *Common Market Law Review*, 2005, pp. 1151-1168.

⁶⁹ Conclusioni Avvocato generale Tizzano, *CaixaBank France*, cit., punto 63.

Pare tuttavia proprio questa, in applicazione dei cosiddetti test *Kraus* (Corte di giustizia, sentenza del 31 marzo 1993, [causa C-19/92](#), *Kraus*, EU:C:1993:125, punto 32) e test *Gebhard* (Corte di giustizia, sentenza del 30 novembre 1995, [causa C-55/94](#), *Gebhard*, EU:C:1995:411, punto 37), la prospettiva fatta propria dalla costante giurisprudenza della Corte di giustizia allorquando essa valuta la compatibilità delle misure nazionali indistintamente applicabili rispetto alle libertà economiche fondamentali del mercato interno (si rinvia, *supra*, ai riferimenti giurisprudenziali di cui alle note 26 e 27).

⁷⁰ Conclusioni Avvocato generale Tizzano, *CaixaBank France*, cit., punto 62.

⁷¹ Sul punto, sia concesso il rinvio a D. DIVERIO, *Le misure di armonizzazione dell'Unione europea in materia di cibersicurezza: profili istituzionali e basi giuridiche*, in *Eurojus*, 2025, n. 3, pp. 17-37, in particolare a p. 31 e ss., reperibile [online](#).

Trattati istitutivi del 1957. In essi, Pescatore aveva infatti ben evidenziato l'assenza di una nozione generale di «libertà di commercio» ma, soprattutto, aveva indicato come la Corte di giustizia fosse stata, e fin da subito, in grado di colmare una tale lacuna, essendo essa riuscita «à recréer en quelque sorte, par sa jurisprudence, la principe de liberté du commerce que les créateurs des Communautés européennes, aux prises avec les multiples problèmes de la constitution d'une union douanière, ont omis de formuler dans sa généralité»⁷². In quei primi anni di applicazione delle disposizioni del Trattato in tema di mercato interno, l'evocata conclusione non poteva che fondarsi, in modo invero piuttosto limitato, sulla giurisprudenza che si era fino a quel momento formata e che aveva come precipuo (e limitato) oggetto le norme, appunto, sul divieto di dazi doganali e di tasse d'effetto equivalente e quelle sulla libera circolazione dei lavoratori subordinati (in particolare sulla disciplina della previdenza sociale dei lavoratori migranti)⁷³. Quel che, tuttavia, quella autorevole dottrina aveva già evidenziato si sarebbe manifestato in maniera molto più intensa, come si è tentato di porre in luce, decenni dopo in conseguenza dell'applicazione, in particolare, delle libertà fondamentali del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi al cospetto, come ricordato, di normative degli Stati membri, di carattere tecnico, indistintamente applicabili.

In definitiva, l'esigenza di assicurare piena efficacia alle disposizioni del Trattato sul mercato interno (e, dunque, alla piena realizzazione dell'omonima politica, oggi, dell'Unione) pare prevalere sul principio di attribuzione (e, nella sua più intuitiva concretizzazione, sul principio di certezza del diritto). Certamente, non si tratta di principi fra loro omogenei e desta qualche perplessità la circostanza per cui il principio dell'effetto utile sia di origine giurisprudenziale; il che farebbe immaginare una sua rigida sottoposizione ai principi, di rango «costituzionale», direttamente ed espressamente previsti dal Trattato. Unica è, tuttavia, la fonte di interpretazione di entrambi i principi e, di fatto e soprattutto, uno solo il soggetto tenuto a chiarire come essi debbano bilanciarsi fra di loro. Quella perplessità si attenua dunque immediatamente sol che si ponga attenzione al fatto che, come ben evidenziato, ancora, da Pescatore, per quanto pur sempre foriero di talune criticità, senza l'impiego di quel criterio ermeneutico, in particolare proprio nei primi anni di applicazione del diritto comunitario, per gli Stati membri sarebbe stato del tutto agevole sottrarsi al rispetto degli obblighi che i Trattati istitutivi avevano loro imposto⁷⁴. Solo tale interpretazione teleologica, in altri termini, poteva condurre la Corte di giustizia a prese di posizione così chiare in merito al contenuto degli obblighi

⁷² Così, P. PESCATORE, *Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *Miscellanea W.J. Ganshof Van Der Meersch*, vol. II, Bruxelles, 1972, pp. 325-363, p. 339.

⁷³ Fra le pronunce prese in esame, per la libera circolazione delle merci, Corte di giustizia, sentenza del 1° luglio 1969, [causa riunite 2 e 3/69, Sociaal Fonds voor Diamantarbeiders](#), EU:C:1969:30; per la libera circolazione dei lavoratori subordinati, Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 1969, [causa 34/69, Duffy](#), EU:C:1969:71.

⁷⁴ Si veda P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration*, Genève, 1972, spec. pp. 80-82.

che la partecipazione al processo di integrazione comunitaria aveva previsto in capo agli Stati membri e, secondo l'impostazione seguita nella fondamentale pronuncia *Van Gend en Loos*⁷⁵, in merito al contenuto dei diritti che da tali obblighi devono intendersi direttamente derivanti in capo ai singoli. Il mercato comune, attraverso le sue specifiche prime realizzazioni concrete dell'unione doganale e della libera circolazione dei lavoratori subordinati, costituiva un obiettivo in vista del cui raggiungimento occorreva necessariamente dichiarare illegittimi gli interventi unilaterali nazionali di segno opposto. Tale idea di strumentalità, dunque già presente fin dal principio, non poteva che continuare a costituire caratteristica essenziale della giurisprudenza della Corte di giustizia anche nell'applicazione successiva (dunque anche in quella attuale) delle disposizioni in materia di mercato interno. Anzi, si potrà ben ritenere che, data la complessità ben più elevata, rispetto ai momenti iniziali di realizzazione del mercato comune, richiesta oggi dalla piena attuazione delle libertà fondamentali relative all'esercizio delle attività economiche autonome, il principio dell'effetto utile rappresenti ormai una risorsa cui, per i giudici di Lussemburgo, è effettivamente impossibile rinunciare.

6. L'(inedita) rilevanza di un criterio *de minimis* nell'applicazione della disciplina del mercato interno dell'Unione europea.

Poste tali premesse e preso atto di un (dis)equilibrio fra principi generali che va considerato tanto consolidato quanto, tuttavia, pur sempre non del tutto al riparo da qualche perplessità, mette conto porre in luce come un'evoluzione giurisprudenziale recente potrebbe essere forse idonea, quantomeno, ad attenuare qualcuna di quelle perplessità.

Si intende fare riferimento alla giurisprudenza sull'irrilevanza del criterio *de minimis* in tema di disciplina del mercato interno dell'Unione⁷⁶. Essa, che ben poteva ritenersi costante, presenta sempre più di frequente pronunce di segno opposto, volte cioè a ritenere applicabile anche al contesto del mercato interno un tale criterio, rilevante per determinare una limitazione dell'ambito di applicazione delle libertà fondamentali. Va detto, tuttavia e in via preliminare, che siffatto *revirement* (che può del resto definirsi tale solo ove sia sistematicamente confermato dalla Corte di giustizia) potrebbe al più limitare gli effetti del citato conflitto fra principi generali, senza, cioè, eliminarlo di per sé radicalmente, e, in ogni caso, non certo per via di una esplicita presa di posizione in tal

⁷⁵ Corte di giustizia, sentenza del 5 febbraio 1963, [causa 26/62](#), *Van Gend & Loos*, EU:C:1963:1.

In dottrina, per tutti, B. DE WITTE, *The Continuous Significance of Van Gend en Loos*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Oxford, 2010, pp. 9-15; U. VILLANI, *Una rilettura della sentenza Van Gend en Loos dopo cinquant'anni*, in *Studi sull'Integrazione europea*, 2013, pp. 225-237.

⁷⁶ In merito, per tutti, L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo*, Milano, 2025, p. 75.

senso da parte dei giudici di Lussemburgo (presa di posizione che, in effetti, non pare sia stata espressamente assunta dai giudici di Lussemburgo).

Diversamente da come accade nel contesto del diritto della concorrenza dell'Unione⁷⁷, costituisce (*rectius*, forse, per quel che si dirà, costituiva) principio fermo nell'applicazione delle disposizioni sulle libertà economiche di circolazione quello secondo cui, proprio in ragione del carattere fondamentale delle norme del TFUE miranti alla realizzazione del mercato interno, sono vietati anche ostacoli e limitazioni «di minore importanza»⁷⁸ e «di debole portata»⁷⁹ a ciascuna delle quattro libertà fondamentali.

Vero è che, pur nel contesto di una giurisprudenza del tutto consolidata, talvolta la Corte di giustizia pareva, al contrario, ritenere dovesse assumere rilievo, ai fini della dichiarazione di conformità della normativa nazionale con una disposizione del TFUE relativa al mercato interno, la circostanza per cui l'effetto di tali normative fosse esclusivamente quello di «produrre costi supplementari»⁸⁰ per l'esercizio di una specifica libertà di circolazione, incidendo tuttavia su di essa indistintamente, cioè in egual misura quando si fosse esercitata tra Stati membri e quando all'interno di un solo Stato membro. Quelle pronunce si collocano, tuttavia, per lo più saldamente all'interno di un unico e omogeneo «filone», quello nel quale oggetto dei rinvii pregiudiziali dei giudici nazionali erano disposizioni interne di natura fiscale. Da tale giurisprudenza pare emergere, in modo certamente chiaro, il principio secondo cui «la riscossione di un'imposta non è comunque idonea a vietare, ostacolare o rendere altrimenti meno allettanti»⁸¹ l'esercizio delle libertà fondamentali del mercato interno. Un'affermazione senz'altro chiara ma che, è da ritenere, debba essere limitata, quanto alla sua portata, al contesto specifico rispetto al quale è stata enunciata, ovverosia quello dell'esercizio della esclusiva competenza fiscale da parte degli Stati membri.

L'idea che un criterio *de minimis* potesse trovare spazio anche nella disciplina del mercato interno e anche al di fuori dei casi in cui a venire in gioco fossero esclusivamente

⁷⁷ Sul punto, pare qui sufficiente il rinvio a P. MANZINI, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, 2022, pp. 60-63.

⁷⁸ Così, ad esempio, Corte di giustizia, sentenza del 13 dicembre 1989, [causa C-49/89](#), *Corsica Ferries (France)*, EU:C:1989:649, punto 8; sentenza del 15 febbraio 2000, [causa C-34/98](#), *Commissione c. Francia*, EU:C:2000:84, punto 49.

⁷⁹ *Ex multis*, Corte di giustizia, sentenza dell'11 marzo 2004, [causa C-9/02](#), *de Lasteyrie du Saillant*, EU:C:2004:138, punto 43; sentenza del 18 ottobre 2012, [causa C-498/10](#), *X*, EU:C:2012:635, punto 30.

⁸⁰ In questi termini, ad esempio, Corte di giustizia, sentenza dell'8 settembre 2005, [cause riunite C-544/03 e C-545/03](#), *Mobistar e Belgacom Mobile*, EU:C:2005:518, punto 31. Più di recente, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 24 febbraio 2022, [cause riunite C-52/21 e C-53/21](#), *Pharmacie populaire – La Sauvegarde e a.*, EU:C:2022:127, punto 23; Grande Sezione, sentenza del 3 marzo 2020, [causa C-482/18](#), *Google Ireland*, EU:C:2020:141, punto 26.

⁸¹ Così, con specifico riguardo alla libera prestazione dei servizi, Corte di giustizia, sentenza del 17 febbraio 2005, [causa C-134/03](#), *Viacom Outdoor*, EU:C:2005:94, punto 38. In tale punto di motivazione, ancor più chiaramente, la Corte ricordava come l'imposta *de qua* «si applica[sse] solo ad attività pubblicitarie esterne implicanti l'utilizzo dello spazio pubblico gestito dalle autorità comunali e che il suo importo [fosse] fissato ad un livello che può essere considerato modesto rispetto al valore delle prestazioni di servizi che vi sono assoggettate».

le normative tributarie nazionali affiorava, però, qua e là (se si può consentire l'uso di questa espressione) nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Se in un primo tempo, vale a dire, con una certa approssimazione, nel corso degli anni '10 del 2000, siffatta tendenza poteva considerarsi isolata⁸², essa ha decisamente assunto maggiore consistenza (e, forse, sistematicità) in occasione di più recenti rinvii pregiudiziali sollevati di fronte alla Corte di giustizia. Tale giurisprudenza si rivela estremamente rilevante e merita di essere tenuta in attenta considerazione, tuttavia, non già soltanto per aver introdotto, nella sostanza, un criterio *de minimis* anche nella disciplina del mercato interno (e, in particolare, con riguardo al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi), ma anche per aver aggiunto un ulteriore, forse definitivo, tassello all'*iter* logico-argomentativo via via utilizzato dalla Corte di giustizia in tema di misure indistintamente applicabili astrattamente contrarie alle libertà economiche fondamentali. Potrebbe addirittura sostenersi che tale recente evoluzione giurisprudenziale se non fornisca davvero, a distanza di circa vent'anni, una risposta alle perplessità sollevate a suo tempo, come ricordato, dall'Avvocato generale Tizzano nelle sue conclusioni relative alla causa *Caixa Bank*, possa quanto meno concretamente contribuire ad attenuarle.

Due pronunce (almeno) paiono, sul punto, particolarmente significative: quelle relative ai casi *Airbnb Ireland*⁸³ e *Società Italiana Imprese Balneari*⁸⁴. In esse, la Corte di giustizia esplicita con chiarezza, a quanto consta, assente nei propri precedenti che una normativa indistintamente applicabile, *prima facie* costituente una restrizione al diritto di stabilimento e/o alla libera circolazione dei servizi, non può integrare una violazione delle pertinenti disposizioni del TFUE laddove non siano soddisfatti, cumulativamente, due distinti requisiti. Se il primo di essi, ovverosia quello secondo cui occorre escludere una tale violazione qualora gli eventuali effetti restrittivi della normativa nazionale siano

⁸² Particolarmente esemplificativa della richiamata «tendenza ... isolata» si rivela, ad esempio, Corte di giustizia, sentenza del 12 luglio 2012, [causa C-602/10](#), *Volksbank România*, EU:C:2012:443. In quell'occasione il giudice rumeno del rinvio aveva domandato in via pregiudiziale alla Corte di giustizia se, fra le altre disposizioni del diritto dell'Unione, l'art. 56 TFUE ostasse al mantenimento in vigore di una normativa interna che vietava agli istituti di credito di percepire talune commissioni bancarie; in particolare le cosiddette «commissioni di rischio» contenute in contratti che concedono a consumatori crediti garantiti da un'ipoteca o da altri diritti legati a beni immobili. A parere della Corte di giustizia, tale disciplina, indistintamente applicabile a tutti gli istituti di credito attivi in Romania, pur limitando il numero di commissioni bancarie che possono essere inserite nei contratti di credito, non era idonea a imporre requisiti di moderazione tariffaria, non prevedendo limiti agli importi delle commissioni autorizzate né ai tassi di interesse in generale praticabili. Essa, perciò, è stata giudicata, «di per sé[,] non comporta[re] un onere supplementare a carico degli istituti di credito stabiliti in altri Stati membri né, a maggior ragione, la necessità, per tali imprese, di rivedere la loro politica e le loro strategie commerciali onde poter accedere al mercato rumeno in condizioni conformi alla normativa rumena» (punto 79). Ne è derivato, secondo i giudici di Lussemburgo, che, non costituendo effettivamente una reale ingerenza nella libertà di negoziare degli istituti di credito, «l'incidenza di tale disposizione nazionale sugli scambi di servizi [sarebbe stata] troppo aleatoria e indiretta perché una misura nazionale di tal genere po[tesse] essere considerata idonea ad ostacolare il commercio intracomunitario» (punto 81).

⁸³ Corte di giustizia, sentenza del 27 aprile 2022, [causa C-674/20](#), *Airbnb Ireland*, EU:C:2022:303.

⁸⁴ Corte di giustizia, sentenza dell'11 luglio 2024, [causa C-598/22](#), *Società Italiana Imprese Balneari*, EU:C:2024:597.

«troppo aleatori e troppo indiretti», rinvia evidentemente alla giurisprudenza che, seppure in modo per dir così intermittente, aveva manifestato l'esigenza di includere un criterio *de minimis* nell'applicazione della disciplina del mercato interno, il secondo requisito appare del tutto inedito. In entrambe le pronunce, infatti, i giudici di Lussemburgo evidenziano di trovarsi al cospetto di normative nazionali «che non ha[nno] lo scopo di disciplinare le condizioni relative all'esercizio della prestazione dei servizi delle imprese interessate»⁸⁵. Si trattava, nel caso *Airbnb Ireland*, di una normativa tributaria⁸⁶ che imponeva agli intermediari, in relazione agli esercizi ricettivi turistici situati in una regione di tale Stato membro per i quali essi operavano quali intermediari o svolgessero un'attività di promozione, obblighi di comunicazione di talune informazioni all'amministrazione tributaria; nel caso *Società Italiana Imprese Balneari*, della disciplina *ex art. 49* del Codice della navigazione italiano e, in particolare, della previsione per cui, salva diversa pattuizione nell'atto di concessione, alla scadenza della concessione il concessionario è tenuto a cedere immediatamente e gratuitamente (dunque, di norma, senza indennizzo) le opere non amovibili realizzate nell'area demaniale interessata. Le perplessità manifestate dai giudici del rinvio vertevano, nella sostanza, sulla possibilità che, alla luce della ricordata giurisprudenza in tema di misure indistintamente applicabili contrarie alle libertà fondamentali di circolazione, per quanto indistintamente applicabili, tali normative potessero porsi in contrasto con l'art. 56 (caso *Airbnb Ireland*) e con l'art. 49 TFUE (caso *Società Italiana Imprese Balneari*). La risposta, negativa, fornita dalla Corte di giustizia a tali dubbi di legittimità trova esplicito fondamento, come si anticipava, sulla verifica della sussistenza di entrambi gli evocati criteri.

Rispetto alla precedente giurisprudenza, tali pronunce costituiscono un significativo sviluppo. Da un lato, può ben dirsi che il criterio *de minimis*, sotto forma della verifica della sussistenza di un effetto troppo aleatorio e troppo indiretto, si codifichi ed entri saldamente a far parte delle precondizioni per la definizione dell'ambito di applicazione della disciplina del mercato interno. Dall'altro lato, e soprattutto, va enfatizzata l'attenzione che la Corte pone sull'oggetto specifico delle disposizioni nazionali di cui alle cause pregiudiziali. Non solo perché improduttive di effetti concretamente consistenti ma anche perché, insieme a un tale limitato effetto, non vertono in senso proprio sulle «condizioni relative allo stabilimento degli operatori economici interessati»⁸⁷ tali discipline nazionali non possono integrare una violazione di una libertà

⁸⁵ Così, ad esempio, sentenza *Airbnb Ireland*, cit., punto 42.

⁸⁶ In questi termini la Corte di giustizia ha qualificato espressamente la disciplina nazionale di cui alla causa (sentenza *Airbnb Ireland*, cit., punti 33-34). Questa operazione di qualificazione si era resa necessaria al fine di verificare l'applicabilità della [direttiva 2000/31/CE](#) al regime nazionale *de quo*. Come noto, infatti, ai sensi del suo art. 1, par. 5, lett. a, il settore tributario è esplicitamente escluso dall'ambito di applicazione di tale direttiva.

⁸⁷ Così, sentenza *Società Italiana Imprese Balneari*, cit., punto 49.

economica di circolazione del mercato interno. In un'ulteriore sentenza, la Corte è sul punto ancora più precisa quando afferma che «una normativa nazionale che non ha lo scopo di disciplinare le condizioni relative all'esercizio della prestazione dei servizi delle imprese interessate»⁸⁸ (e, beninteso, i cui effetti restrittivi sull'art. 56 TFUE siano, come detto, troppo aleatori e troppo indiretti) non può giudicarsi in contrasto con la libera prestazione dei servizi.

Se, in linea generale, la giurisprudenza precedente si limitava a evidenziare, ritenendolo così parametro interpretativo di per sé sufficiente, che il semplice effetto di produrre costi supplementari per l'esercizio di una specifica libertà di circolazione non potesse sancire l'illegittimità comunitaria della disposizione nazionale che l'avesse prodotto⁸⁹, innegabilmente la prospettiva della Corte di giustizia pare ora, al contempo, più ampia e più precisa.

Particolarmente rilevante sembra, come anticipato, l'attenzione da essa posta alla circostanza secondo cui, dato il loro oggetto, tali normative non potrebbero ragionevolmente costituire un ostacolo al libero esercizio transfrontaliero di un'attività economica, non disponendo nulla, in modo diretto o indiretto, in merito alle condizioni di accesso e di esercizio di quest'ultima entro i confini nazionali. Certamente, si tratta di

Si noti come, quanto a questo specifico criterio, la sentenza *Airbnb Ireland*, cit., operi un rinvio (al punto 42) a una pronuncia precedente, Corte di giustizia, sentenza dell'8 maggio 2014, [causa C-483/12, Pelckmans Turnhout](#), EU:C:2014:304, al punto 25. In quell'occasione, per quanto qui più specificamente rileva, oggetto principale d'attenzione era stata la questione di compatibilità con l'art. 34 TFUE di un regime nazionale relativo alle limitazioni nell'orario di apertura di determinati esercizi commerciali. La Corte di giustizia, in applicazione della giurisprudenza *Keck*, aveva escluso che, risolvendosi in una normativa indistintamente applicabile sulle modalità di vendita, tale regime potesse essere incluso nella nozione di misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 34 TFUE. Posta una tale conclusione, del tutto *en passant* essa aveva poi, in un unico punto di motivazione (il 25, appunto richiamato dalla pronuncia *Airbnb Ireland*), preso in considerazione l'eventualità che siffatta normativa nazionale potesse essere contraria anche alla libera prestazione dei servizi; profilo, del resto, espressamente sollevato dal giudice del rinvio. La Corte aveva dunque affermato («è sufficiente constatare...») che la conclusione cui era appena giunta non potesse che replicarsi anche rispetto all'ambito di applicazione degli artt. 56 e 57 TFUE, una volta constatato il carattere non discriminatorio del regime nazionale in discorso e che esso «non [avesse] peraltro lo scopo di disciplinare le condizioni relative all'esercizio della prestazione dei servizi delle imprese interessate e che, infine, gli effetti restrittivi che essa potrebbe produrre sulla libera prestazione dei servizi [fossero] troppo aleatori e troppo indiretti perché l'obbligo da essa sancito possa essere considerato idoneo a ostacolare tale libertà». In effetti, come appunto lascia intendere il rinvio esplicito operato dalla Corte nella sentenza *Airbnb Ireland*, i due criteri che, in via cumulativa, sono stati individuati come parte integrante di quel «nuovo» test che la giurisprudenza della Corte parrebbe applicare sistematicamente a partire (almeno) dalla pronuncia *Airbnb Ireland*, erano già stati enunciati dalla stessa Corte. In considerazione, tuttavia, del fatto che in quell'occasione, come detto, essa abbia soltanto in via obliqua toccato tale profilo, così come, del resto, alla luce del fatto che fra quella pronuncia e quella resa nel caso *Airbnb Ireland* sono trascorsi circa dieci anni nei quali, a quanto consta, tali criteri non sono stati utilizzati, può ben dirsi che, in effetti, essi siano stati effettivamente assunti, come stabile base di valutazione, soltanto a partire dal 2022.

⁸⁸ Corte di giustizia, sentenza del 27 ottobre 2022, [causa C-411/21, Istituto do Cinema e do Audiovisual](#), EU:C:2022:836, punto 29.

⁸⁹ Va tuttavia sottolineato che, anche più recentemente, in alcune pronunce il citato parametro resta sovente l'unico di cui la Corte continua a fare uso. In merito, Corte di giustizia, sentenza dell'8 giugno 2023, [causa C-468/20, Fastweb e a.](#), EU:C:2023:447, punto 87.

applicare, in via cumulativa, entrambi i ricordati parametri ed è evidente che la loro efficacia si rafforzi vicendevolmente, quasi che l'uno non possa davvero prescindere dall'altro. Quelle discipline interne – si dirà – che non incidono sulle condizioni di accesso e di esercizio a una data attività economica non possono dunque, in ragione cioè proprio del loro oggetto, che produrre effetti troppo aleatori e indiretti su una data libertà fondamentale. Va tuttavia evidenziato come, appunto nel confronto con le meno puntuali indicazioni fornite dalle precedenti sentenze, il parametro costituito dall'oggetto del regime nazionale di volta in volta in causa fornisca un fondamento un po' più concreto e oggettivo al giudizio di valutazione di quel regime; giudizio che, peraltro, molto spesso viene concretamente operato e definito dal giudice nazionale del rinvio, a seguito della pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia. Ovvero, e detto altrimenti, l'indizio più efficace per accertare se una normativa nazionale produca soltanto i richiesti effetti troppo aleatori e indiretti è quello desumibile proprio dal contenuto, oggettivamente determinabile, di quella normativa nazionale. In questo senso, allora e come si anticipava, l'indicata recente giurisprudenza della Corte di giustizia può anche rappresentare l'accoglimento delle preoccupazioni a suo tempo espresse dall'Avvocato generale Tizzano, il quale, nella sostanza, dimostrava di non poter accogliere l'idea che potesse ritenersi contraria ai Trattati la normativa nazionale che, senza discriminare, non incidesse in via diretta ed effettiva sull'accesso al mercato. A distanza di circa vent'anni, per affermare siffatta contrarietà alla disciplina del mercato interno ora la Corte di giustizia pare anzi esplicitamente riconoscere necessario accertare che una tale normativa debba incidere in senso limitativo, oltre che sull'accesso al mercato, altresì sull'esercizio dell'attività economica.

7. Considerazioni conclusive.

Fin dall'origine del processo di integrazione europea, il principio di non discriminazione è stato certamente inteso dalla Corte di giustizia alla stregua di un principio centrale, vera e propria architrave, della disciplina del mercato interno dell'Unione europea. Nel corso del tempo, esso pare essere stato ritenuto, tuttavia, non più imprescindibile nell'interpretazione e nell'applicazione che delle relative disposizioni hanno fornito i giudici di Lussemburgo. Il rispetto di tali disposizioni, infatti, impone che le normative degli Stati membri relative, in linea generale, alle condizioni richieste per l'avvio e l'esercizio di attività economiche e per la circolazione delle merci nel territorio degli Stati membri possano ammettersi, in quanto conformi al diritto dell'Unione, soltanto se non determinino irragionevoli (nel senso di ingiustificate e sproporzionate) restrizioni, sotto forma, tuttavia, anche di semplici dissuasioni, all'accesso a uno specifico mercato nazionale.

Non sembra dunque più assumere alcun rilievo il carattere formalmente discriminatorio di tali normative nazionali. Ovvero, se si preferisce e ancora alla luce di quella evoluzione giurisprudenziale, si è ormai pacificamente accolta una piena sovrapposizione fra tale citato effetto di dissuasione e quella che potrebbe essere intesa come una discriminazione indiretta, dunque da vietare, rispetto alle libertà previste dal TFUE. Ciò a partire dalla constatazione che le merci e le attività economiche, importate e locali, non sarebbero nella medesima situazione e, dunque, applicare a entrambe una medesima disciplina costituirebbe, appunto, una discriminazione indiretta. In sé, come ben noto, tale ricostruzione è di certo coerente con l'interpretazione che, anche qui per giurisprudenza consolidata, viene data al principio di non discriminazione e secondo la quale esso «esige che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un tale trattamento non sia oggettivamente giustificato»⁹⁰, legittimandosi così il trattamento differente di situazioni obiettivamente differenti. Vero è, tuttavia, che, almeno a quanto consta, una tale chiara chiave di lettura non è stata esplicitamente posta alla base di quella giurisprudenza; forse perché, nella sostanza, assorbita dall'applicazione del principio del mutuo riconoscimento che implica di ritenere, quasi in via automatica – ferma rimanendo, cioè, l'applicazione del test *Cassis/Kraus/Gebhard* – illegittimo imporre a chi già soddisfi le pertinenti normative tecniche dello Stato d'origine anche le normative tecniche dello Stato di destinazione. Indubbiamente, la merce o l'attività economica che già rispettino requisiti posti dalla disciplina di uno Stato membro devono essere considerate trovarsi in una situazione oggettivamente differente da quella nella quale versano la merce o l'attività economica non ancora soggette al rispetto della disciplina di nessuno Stato membro.

L'evocata evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia merita di essere tenuta in attenta considerazione in quanto sintomatica delle tensioni generate dal processo di integrazione europea sul terreno, generale, dei rapporti fra Unione e suoi Stati membri. Tutto è strettamente e consequenzialmente logico in quella giurisprudenza, come si è tentato di evidenziare. L'esigenza di assicurare piena efficacia alle disposizioni dell'ordinamento dell'Unione (qui quelle sull'instaurazione del mercato interno) e, dunque, l'esigenza di garantire il pieno e completo raggiungimento degli obiettivi fissati dai Trattati istitutivi impongono la dilatazione dell'ambito di applicazione delle relative disposizioni, da realizzarsi attraverso il sistematico impiego del criterio ermeneutico dell'effetto utile. Ne deriva, però, il dubbio che con ciò si determini la violazione di principi (o quantomeno l'affievolimento della loro vigenza) altrettanto, e forse ancor più essendone espressamente alla base, fondamentali dell'ordinamento dell'Unione; primo fra tutti il principio di attribuzione.

⁹⁰ In questi termini, *ex multis*, Corte di giustizia, sentenza del 18 aprile 2024, [cause riunite da C-567/22 P a C-570/22 P](#), *Dumitrescu e a. c. Commissione e Corte di giustizia*, EU:C:2024:336, punto 67.

La circostanza per cui la giurisprudenza dei giudici di Lussemburgo sia del tutto consolidata in tal senso e che, come ben dimostrato, ad esempio, anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di disciplina dell'avvio e dell'esercizio di attività economiche⁹¹, non appaiano tentennamenti nel recepirla da parte degli ordinamenti degli Stati membri non attenua, di per sé sola, le perplessità di ordine istituzionale che essa indubbiamente è idonea a generare.

È vero che quella stessa giurisprudenza, se ben si è interpretata una sua recente evoluzione, pare potersi, per così dire, autolimitare, seppure in via implicita, giungendo a ritenere applicabili anche nel contesto della disciplina del mercato interno criteri un tempo a essa sconosciuti, come il criterio *de minimis*. Anche questa presunta autolimitazione, peraltro attesa alla verifica di un suo effettivo consolidarsi, tuttavia, non elide il conflitto fra principi contribuendo semmai soltanto a ridimensionarne gli effetti sotto il profilo prettamente pratico. Se ora, affinché una libertà fondamentale sia violata resta pur sempre necessaria la mera dissuasione al suo esercizio ma occorre anche che tale dissuasione sia dotata di un qualche grado di significativa intensità, certamente l'ambito di applicazione di quelle disposizioni potrà risultarne più limitato rispetto al passato, esso tuttavia continuerà a non essere ancorato, come parrebbe dover essere secondo la lettera dei Trattati istitutivi, alla realizzazione effettiva di una discriminazione attuata da parte dello Stato in cui tale libertà si voglia esercitare.

Il presentato potenziale terreno di conflitto può poi, del resto, anche estendersi ulteriormente, investendo anche altri principi di rango costituzionale. La trasformazione, che attraverso quella giurisprudenza si sarebbe così realizzata, del modello di integrazione negativa, fondato sui divieti imposti dai Trattati, in sostanziale integrazione positiva, attuata attraverso l'applicabilità diretta del TFUE e la lata sfera di applicazione delle sue norme, rischierebbe di pregiudicare anche la ripartizione delle competenze, fra Unione europea e Stati membri, nelle differenti categorie come prevista dai Trattati, ponendosi in contrapposizione frontale, in definitiva, con l'intero art. 5 TUE e tutti i suoi tre fondamentali principi. Il sostanziale effetto di armonizzazione che si produce attraverso l'evocata giurisprudenza, infatti, mette in non cale, in particolare, anche l'operare del principio di sussidiarietà al cui rispetto è condizionata l'adozione di normative di armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri da parte dell'Unione.

Suonano, in conclusione, quanto mai attuali le riflessioni dell'autorevole e risalente dottrina cui si è fatto rinvio⁹², sia in merito all'assenza, nei Trattati istitutivi, di una

⁹¹ Si vedano, ad esempio, Corte costituzionale, [ordinanza del 7 marzo 2024, n. 35](#) e [sentenza del 7 marzo 2024, n. 36](#). Sul punto, sia consentito il rinvio a D. DIVERIO, *L'influenza del diritto del mercato interno dell'Unione sulla giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della concorrenza. Qualche riflessione a partire da due recenti prese di posizione della Corte costituzionale*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2024, pp. 241-259, in particolare a p. 249 e ss., reperibile [online](#).

⁹² Si vedano, *supra*, i riferimenti bibliografici di cui alle note 72 e 74.

generale clausola di libertà di commercio⁹³, sia, soprattutto, riguardo all'attività interpretativa della Corte di giustizia in grado, e fin dal principio, di colmare tale lacuna. Il modo in cui sono state interpretate le specifiche disposizioni dei Trattati istitutivi dedicate al mercato interno, ciascuna delle quali ritenuta concretizzazione, per quello specifico contesto, di un generale principio di non discriminazione, da intendersi però nella del tutto lata accezione fin qui evidenziata, ha, effettivamente, supplito a tale assenza. Ma se questo è il risultato cui la giurisprudenza della Corte di giustizia ha stabilmente condotto, da assumersi perciò come ineliminabile e imm modificabile dato di fatto, anche in ragione della circostanza per cui, nella sostanza, esso è stato codificato dal legislatore di diritto derivato dell'Unione⁹⁴, si ritiene pur sempre utile (continuare a) domandarsi quali argomentazioni l'abbiano sorretto e se possa giudicarsi nella sostanza conforme ai principi che, nel loro complesso, devono tutti armoniosamente reggere l'ordinamento giuridico dell'Unione.

⁹³ Va, del resto, evidenziato come neppure i «corrispondenti» articoli della Carta dei diritti fondamentali – ovverosia gli artt. 15, par. 2, e 16; dedicati, rispettivamente, al diritto di cercare un lavoro, stabilirsi/prestare servizi in qualsiasi Stato dell'Unione, il primo, e alla libertà d'impresa, il secondo – possano essere intesi alla stregua di una tale generale clausola di libertà delle attività economiche/del commercio. In primo luogo, come ben noto, ai sensi degli artt. 6, par. 1, TUE e 51, par. 2, Carta, «la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei Trattati» (così, ad esempio, Corte di giustizia, sentenza del 4 settembre 2025, [causa C-543/23](#), *Gnattai*, EU:C:2025:653, punto 57; in dottrina, per tutti, F. BESTAGNO, U. DRAETTA, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, pp. 203-213). In altri termini, per effetto di un tale duplice rinvio, occorre affermare in modo inequivoco che il principio di attribuzione «non subisce variazioni per effetto della Carta, che non può essere utilizzata per ampliare [le] competenze» conferite all'Unione dai Trattati (così, F. POCAR, *Art. 51*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, pp. 1790-1791, a p. 1791). Secondariamente, e *ad abundantiam*, emerge inoltre chiaramente dalle spiegazioni relative alla Carta, le quali, conformemente all'art. 6, par. 1, terzo comma, TUE e all'art. 52, par. 7, della Carta, devono essere prese in considerazione ai fini della sua interpretazione, da un lato, che l'art. 15, par. 2, «riprende le tre libertà garantite dagli articoli 26, 45, 49 e 56 [TFUE], ossia libera circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi», dall'altro lato, che, per quanto qui più rileva, l'art. 16 «si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale». In buona sostanza, perciò, e secondo costante giurisprudenza (*ex multis*, con riferimento all'art. 45 TFUE, Corte di giustizia, sentenza del 4 luglio 2013, [causa C-233/12](#), *Gardella*, EU:C:2013:449, punto 39; con riferimento all'art. 49 TFUE; sentenza dell'8 maggio 2019, [causa C-230/18](#), *PI*, EU:C:2019:383, punto 54), anche in sé autonomamente considerati tali articoli non potrebbero essere intesi disporre di un ambito di applicazione più ampio di quello delle loro corrispondenti libertà economiche fondamentali di cui al TFUE.

⁹⁴ Si vedano, in questo senso, l'art. 3, par. 1, lett. b, del regolamento n. 492/2011, cit., relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, ai sensi del quale «non sono applicabili le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o le pratiche amministrative di uno Stato membro (...) che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto» e l'art. 15, par. 3, della direttiva 2006/123/CE, cit., il quale, nell'ambito della libertà di stabilimento e con riferimento ai requisiti al possesso dei quali gli Stati membri subordinano l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio, recepisce fedelmente i test, di matrice giurisprudenziale, *Kraus e Gebhard* (si rinvia, *supra*, alla nota 69).

ABSTRACT: Cittadinanza degli Stati membri e principio generale di non discriminazione hanno fin dal principio assunto una posizione centrale nella realizzazione del complesso obiettivo dell'instaurazione del mercato interno dell'Unione europea. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia sulle misure nazionali indistintamente applicabili contrarie alle libertà fondamentali di circolazione, tuttavia, la Corte di giustizia ha progressivamente abbandonato un criterio puramente formale per ritenere che la disciplina del mercato interno impedisse agli Stati membri di adottare anche le disposizioni interne che, per quanto prive di profili formalmente discriminatori, rendessero nella sostanza più difficile l'accesso al mercato nazionale della merce/dell'attività economica proveniente da uno Stato membro diverso. L'Autore si domanda se questa giurisprudenza e gli effetti di sostanziale armonizzazione delle legislazioni nazionali che essa produce possano ritenersi conformi, in definitiva, ai principi fondamentali di funzionamento dell'ordinamento dell'Unione europea (principi di rango «costituzionale» quali i principi di attribuzione e di sussidiarietà); giungendo altresì a rinvenire, in alcune più recenti pronunce sulla disciplina del mercato interno, sviluppi in parte inediti in merito all'applicazione di un criterio *de minimis* che, se confermati, potrebbero quanto meno attenuare talune delle perplessità che, rispetto alla «tenuta» di quei principi fondamentali, quella giurisprudenza è idonea ad alimentare.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza dell'Unione europea; non discriminazione; mercato interno; accesso al mercato; principio di attribuzione; criterio *de minimis*.

Citizenship and non-discrimination in the internal market of the European Union

ABSTRACT: Citizenship of Member States and the general principle of non-discrimination have, from the outset, played a central role in the realisation of the complex objective of establishing the European Union's internal market. In the case-law of the Court of Justice concerning national measures of general application that are contrary to the fundamental freedoms of movement, however, the Court of Justice has progressively moved away from a purely formal criterion, holding that the rules of the internal market prevent Member States from adopting even those domestic provisions which, whilst lacking any formally discriminatory features, in substance make it more difficult for goods or economic activities originating from a different Member State to access the national market. The author wonders whether this case law and the effects of substantial harmonisation of national legislation that it produces can ultimately be considered consistent with the fundamental principles governing the functioning of the European Union legal order (principles of 'constitutional' rank such as the principles of conferral and subsidiarity);

further identifying, in some more recent rulings on the internal market, partly unprecedented developments regarding the application of a de minimis criterion which, if confirmed, could at least alleviate some of the concerns that, with regard to the 'integrity' of those fundamental principles, that case law is liable to.

KEYWORDS: EU citizenship; non-discrimination; internal market; market access; the principle of conferral of competences; de minimis criterion.

A piccoli passi verso una nozione autonoma di cittadinanza europea: il concetto di «legame effettivo»

Costanza Honorati*

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del concetto di cittadinanza europea. – 2. L'emergere del concetto del «legame effettivo». – 3. Le applicazioni del criterio del collegamento effettivo in relazione alla richiesta di prestazioni sociali ad opera di cittadini di altri Stati membri. – 4. Osservazioni conclusive.

1. L'evoluzione del concetto di cittadinanza europea.

Alla nozione di cittadinanza europea sono stati dedicati moltissimi studi ed analisi¹, trattandosi di un concetto chiave, trasversale a discipline diverse, che esprime il passaggio da un'organizzazione per la cooperazione economica di stampo marcatamente internazionalistico, sia pure con caratteri di specificità propri, ad un'organizzazione sovra-nazionale con obiettivi di natura politica ben più ampi, dai caratteri a lungo ambigui e in perenne evoluzione e mutamento. Non è possibile in questa sede ricostruire i fondamenti e le implicazioni giuridiche e politiche rivestiti da questa nozione, ma solo brevemente accennare a qualche passaggio saliente ai fini del profilo di cui si vuole trattare.

L'introduzione della cittadinanza europea nel trattato di Maastricht (1992) perseguiva un preciso disegno politico: l'istituzione, prima, e il rafforzamento, poi, di una Unione tra Stati². Nella sua prima fase la cittadinanza europea è servita a creare un corpus sociale unitario, a dare un'identità europea a coloro che erano (e tali prevalentemente si

* Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

¹ La letteratura sulla cittadinanza europea è vastissima. Ci si limita dunque a richiamare qui alcuni degli studi cui si è attinto per il presente lavoro. Per una recente ricostruzione sistematica si rinvia, *ex multis*, ai lavori collettanei di M. MESSINA (a cura di), *Strengthening the European Union through the European citizenship and the Rule of law – Cittadinanza e stato di diritto per un'Unione europea più forte*, Napoli, 2024; A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023; E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, che raccolgono molteplici contributi sotto vari profili. In una prospettiva storica, oltre agli a. citati alle note successive, si segnalano C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017; E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, pp. 435-477.

² Sul disegno politico sotteso all'introduzione della cittadinanza nel Trattato di Maastricht cfr. S. CASSESE, *La cittadinanza europea e le prospettive di sviluppo dell'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, pp. 869-873; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1995; R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, pp. 622-655.

sentivano) cittadini nazionali, e a fare sentire uguali tra loro i cittadini degli Stati membri³. Attraverso l'idea della cittadinanza europea si è così innanzitutto veicolato e reso più tangibile e esplicito il principio di non discriminazione, principio fondante già della Comunità europea ed invero contenuto nel trattato di Roma fin dal 1957, ma che trova così il suo pieno completamento. Non è un caso che questo sia tutt'ora menzionato separatamente nell'art. 18 TFUE: è chiaro che tutti i cittadini (europei) sono uguali di fronte alla legge (europea).

In questa prima fase, dunque, la cittadinanza europea è soprattutto un potente veicolo per trasmettere un concetto e valori che sono propri e caratteristici del piano nazionale – e dunque in quanto tali facilmente percepiti e riconosciuti anche dal cittadino non esperto di questioni giuridiche europee – e trasporli sul piano europeo, al quale tali valori non sarebbero altrimenti facilmente ascrivibili, almeno in quel preciso momento storico. Un veicolo, però, che richiede di essere innestato sul motore della cittadinanza nazionale, che ne costituisce il presupposto e senza il quale non può prefigurarsi alcuna cittadinanza europea⁴. Come noto, ai sensi dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 TFUE, la cittadinanza dell'Unione si acquista automaticamente con la cittadinanza di uno Stato membro, senza che l'Unione abbia alcun titolo quanto ai criteri per la sua attribuzione. La cittadinanza europea è dunque un accessorio della cittadinanza nazionale di uno Stato membro, e, senza quest'ultima, la UE non ha modo di connotare e valorizzare un legame tra l'individuo che vive e opera nella UE e il territorio europeo. Il vincolo genetico e indissolubile tra i due *status*, strumento rapido e efficiente per raggiungere un risultato importante (la comunicazione di valori fondanti; la creazione di una coscienza europea), ne costituisce anche un elemento di debolezza perché la cittadinanza europea è solo derivata – e dunque dipendente – da quella nazionale. L'Unione non solo non conferisce alcuna cittadinanza, ma – almeno sulla carta – non è nemmeno in grado di incidere sui meccanismi e sui requisiti del suo conferimento⁵.

³ Sulla funzione identitaria della cittadinanza europea e sulla sua capacità di creare un *demos* europeo, si v. nella dottrina straniera J.H.H. WEILER, *Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, in *European Law Journal*, 1995, pp. 219-258, e, nella dottrina italiana, A. TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, pp. 1031-1041; E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, cit., p. 475 ss. e, a cura dello stesso autore, *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, cit.; M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1995, *passim*.

⁴ Sul rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea v., in particolare, P. MENGOZZI, *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D.G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 435-449; B. CORTESE, *Il rilievo della cittadinanza nel sistema dell'Unione europea: l'interazione tra cittadinanza "nazionale" e cittadinanza dell'Unione*, in L. ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, 2011, pp. 125-145 e, di recente, B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., pp. 381-407.

⁵ Per una riflessione critica sulla debolezza strutturale della cittadinanza europea derivante dalla sua dipendenza dalla cittadinanza nazionale v., oltre agli autori citati *supra*, le riflessioni di D. KOCHENOV, *The*

Il salto qualitativo avviene in tempi relativamente recenti con le sentenze *Grzelczyk* (2001) e soprattutto *Baumbast* (2002), dove la Corte afferma che la cittadinanza dell'Unione è destinata ad essere lo «status fondamentale» dei cittadini degli Stati membri⁶, espressione fortunata che verrà ripresa infinite volte⁷. Gradualmente la cittadinanza europea non è più solo un accessorio della cittadinanza nazionale, ma inizia a divenire un'entità giuridica con un peso proprio. Nel succedersi delle pronunce della Corte, quest'ultima non va descrivendo un meccanismo derivato ma va costruendo una narrazione autonoma. La cittadinanza diviene così lo strumento attraverso il quale veicolare dapprima tutto il *corpus* dei diritti fondamentali dell'Unione, e poi trasmettere e consolidare la nozione di stato di diritto e il principio di democrazia e, tramite questi, tutto il novero dei valori sui quali si fonda l'Unione. Diritti e principi irrinunciabili, che costituiscono oggi, indiscutibilmente, un tutt'uno con il concetto – sebbene non ancora la nozione – di cittadinanza europea⁸.

2. L'emergere del concetto del «legame effettivo».

Poco alla volta, dunque, e in modo sempre più evidente negli ultimi anni, la CGUE sta progressivamente ponendo le basi di un *autonomo* nocciolo di cittadinanza europea, che non si riduce più alla somma delle cittadinanze nazionali, ma che trova il suo fondamento nel principio del «legame effettivo» (o *genuine link*)⁹, che emerge come criterio – per il momento solo implicito – di legittimità.

Citizenship Paradigm, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2012-2013, pp. 197-225; nonché *EU Citizenship without Duties*, in *European Law Journal*, 2014, pp. 482-498; J. SHAW, *The Transformation of Citizenship in the European Union: Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge, 2007, p. 45 ss.

⁶ Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, [causa C-184/99](#), *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, EU:C:2001:458, punto 31; sentenza del 17 settembre 2002, [causa C-413/99](#), *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2002:493, punto 82. La formula dello «status fondamentale» era già stata anticipata, seppur in forma meno netta, dall'Avvocato generale Tesauro nelle conclusioni del 30 gennaio 1992, [causa C-369/90](#), *Micheletti*, EU:C:1992:47.

⁷ La locuzione «status fondamentale» ha conosciuto una straordinaria fortuna giurisprudenziale, venendo ripresa in numerose pronunce successive. Sull'evoluzione di questo status ad opera della Corte di giustizia v. C. MORVIDUCCI, *La cittadinanza dell'Unione europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Dalla sentenza Grzelczyk alla sentenza JY*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., pp. 213-239.

⁸ Sul nesso tra cittadinanza europea, diritti fondamentali e valori dell'Unione, *ex multis* v. U. VILLANI, *Competenza degli Stati membri e diritto dell'Unione nella definizione della cittadinanza europea*, in AA. VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione Europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2020, pp. 645-653; e, dello stesso a., *Riflessioni su cittadinanza europea e diritti fondamentali*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione dei migranti e dei titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, pp. 19-24, a p. 20; G. DE BÚRCA, *The Evolution of EU Human Rights Law*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (edited by), *The Evolution of EU Law*, Oxford, II ed., 2011, pp. 465-497; E. TRIGGIANI, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. MOCCIA (a cura di), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione Europea*, Milano, 2010, pp. 137-164.

⁹ Sul criterio del legame effettivo v. B. NASCIMBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2025, pp. 5-20; S. MARINAI, *L'incidenza del genuine link nei rapporti tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione*

L'espressione non è affatto nuova. Essa affonda le sue radici nel lontano 1955 e nell'ordinamento internazionale, con la celebre sentenza *Nottebohm*¹⁰, quando la Corte Internazionale di Giustizia stabilì che, ferma restando la piena ed esclusiva libertà di ciascuno Stato di attribuire la cittadinanza secondo i criteri ritenuti più opportuni, questa doveva comunque riflettere un legame genuino e reale tra individuo e Stato – quale espresso ad esempio dalla residenza, dal luogo di lavoro, dagli interessi dell'individuo in quell'ordinamento, dai legami familiari che vi intrattiene, dalla sua partecipazione alla vita pubblica – senza il quale il conferimento della cittadinanza non è opponibile agli altri Stati.

Sul piano dell'ordinamento europeo il concetto fa capolino con le decisioni *Rottmann* e *Tjebbes*, quando la Corte inizia a delineare meglio il rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea. Dapprima in *Micheletti* (1992) e poi in *Rottmann* (2010), la Corte ha imposto agli Stati il rispetto del diritto UE anche nell'ambito del conferimento e revoca della cittadinanza, che pure costituisce il luogo della massima espressione della sovranità e autonomia nazionale¹¹. Gli Stati membri, pur competenti a definire (anche) i casi di perdita della cittadinanza, devono esercitare tale potere alla luce del principio di proporzionalità quando dalla perdita della cittadinanza nazionale derivi anche la perdita della cittadinanza europea. Inizia così ad intravedersi, sia pure in modo ancora implicito, il criterio del legame effettivo come limite.

Nel caso *Tjebbes* (2019)¹², la Corte fa un passo ulteriore: una normativa nazionale che prevede la perdita automatica della cittadinanza per residenza prolungata fuori dalla UE non è in sé illegittima, purché preveda una valutazione individuale, effettuata alla luce del principio di proporzionalità, quanto alle conseguenze che la perdita della cittadinanza determina sulla situazione di ogni interessato. Il legame effettivo con il territorio, da un lato giustifica la perdita della cittadinanza, quando viene meno quello con lo Stato

europea, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, pp. 467-500, spec. p. 470 ss.; L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008, p. 78. L'idea che la giurisprudenza della Corte stia elaborando un nucleo autonomo di cittadinanza europea, progressivamente affrancato dalla mera derivazione da quella nazionale, è ampiamente sviluppata nella dottrina italiana. Per un inquadramento comparatistico anche v. D. KOCHENOV, *The Citizenship Paradigm*, cit., p. 387 ss.

¹⁰ Corte Internazionale di Giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, in *ICJ Reports* 1955, p. 4. Per un'analisi della pronuncia nella prospettiva internazionalistica cfr. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, XII ed., Napoli, 2021, p. 215 ss.; T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 487 ss. Non tutta la dottrina concorda sul parallelismo con *Nottebohm*. Per una diversa impostazione, scettica verso presunte analogie v. D. KOCHENOV, *The Citizenship Paradigm*, cit., p. 410.

¹¹ Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 1992, [causa C-369/90](#), *Mario Vicente Micheletti e a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, EU:C:1992:295, punto 10; sentenza del 2 marzo 2010, [causa C-135/08](#), *Rottmann c. Freistaat Bayern*, EU:C:2010:104, punti 39-42.

¹² Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2019, [causa C-221/17](#), *M.G. Tjebbes e a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2019:189. Per un commento v. L. MARIN, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, pp. 466-469.

membro; dall'altro diventa rilevante anche in senso inverso – per *conservare* la cittadinanza al mutare delle circostanze¹³.

Il caso più dirompente è però indubbiamente la recente decisione *Commissione c. Malta* (2024)¹⁴, in cui la Corte ha dichiarato incompatibile con il diritto UE la normativa maltese che consente l'acquisto della cittadinanza – e per suo tramite della cittadinanza dell'Unione – in cambio di pagamenti o investimenti predeterminati, senza che sia richiesto un legame reale con tale Stato, ritenendo tale normativa in violazione del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE nonché della stessa nozione di cittadinanza dell'Unione. La sentenza anche perché sposta il focus, dalla tutela di singoli individui, alla tutela dell'insieme degli Stati dell'Unione, e quindi sul piano politico generale, in particolare in relazione all'attribuzione del diritto di libera circolazione a individui stranieri individuati da ciascuno Stato membro sulla base del proprio interesse meramente economico.

Non è scopo del presente scritto, che trae origine dal piccolo intervento svolto nel corso del bel convegno ideato da Diletta Danieli, il commentare le singole decisioni in materia di cittadinanza. Queste sono state riprese solo per metterne in evidenza il filo conduttore, che le collega fin dall'inizio e che viene sviluppandosi in modo sempre più forte: e cioè il principio del legame effettivo. È interessante osservare che la Corte non cita mai *Nottebohm*, sebbene la dottrina da tempo rinvenga in tale decisione il fondamento del principio¹⁵. Eppure il criterio del legame effettivo è ben presente e emerge in modo strutturale nell'evoluzione della Corte. In *Tjebbes*, la residenza prolungata fuori dall'UE può giustificare la perdita della cittadinanza, proprio perché il legame si è attenuato; in *Rottmann*, la revoca è legittima, ma solo perché la cittadinanza è stata ottenuta fraudolentemente – cioè senza un legame autentico; in *Commissione c. Malta*, la cittadinanza per investimento è illegittima perché manca qualsiasi legame con la società maltese/europea (e non solo dunque, perché è oggetto di una transazione commerciale). Il legame effettivo non è dunque un requisito positivo esplicito, ma diventa un criterio

¹³ È questo il passaggio più innovativo di *Tjebbes*: il *genuine link* non opera soltanto come limite alla revoca arbitraria, ma assurge a condizione sostanziale per la conservazione o il riacquisto della cittadinanza.

¹⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23](#), *Commissione europea c. Malta*, EU:C:2025:283. Per una prima analisi cfr. P. GARGIULO, *Valori e cittadinanza dell'Unione come strumenti di affermazione dell'identità europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2025, pp. 319-328; E. SPAVENTA, *Cittadinanza europea e solidarietà*, in *Eurojus*, 2025, pp. 226-236, reperibile [online](#); U. VILLANI, *La Corte di giustizia dinanzi alla "cittadinanza (di Malta) in vendita"*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2025, n. 2, pp. 1-13, reperibile [online](#).

¹⁵ Osservazione già proposta da B. NASCIMBENE, *Cittadinanza europea*, cit., p. 171, il quale osserva che il richiamo al legame genuino nella giurisprudenza della Corte riprende, almeno sul piano funzionale, la logica elaborata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1955. V. anche *supra*, nota 10. Si osservi però che in tale fase il criterio dell'effettività costituisce piuttosto un limite negativo (che giustifica provvedimenti di privazione della cittadinanza) che come criterio positivo per l'attribuzione della cittadinanza. In questo senso v. S. MARINAI, *Cittadinanza iure sanguinis e diritto dell'Unione: la Corte costituzionale e la riforma della cittadinanza italiana*, in *Eurojus*, 2026, fasc. 2, reperibile [online](#); L.D. SPIEKER, F. WEBER, *Bonds without Belonging? The Genuine Link in International, Union and Nationality Law*, in *Yearbook of European Law*, 2024, pp. 56-94.

negativo di controllo, così che la sua assenza rende la cittadinanza giuridicamente sospetta.

Tramite il principio del legame effettivo la Corte viene così a progressivamente erodere l'ampiezza della discrezionalità statale. Come in altri campi,¹⁶ gli Stati sono liberi di esercitare la loro libertà e sovranità, ma devono farlo nel rispetto dei limiti derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Tra i principi che ora si impongono anche nell'ambito del «dominio riservato» degli Stati membri vi è anche il principio per cui la cittadinanza nazionale, tramite la quale si conferisce la cittadinanza europea, deve rispondere ad un collegamento effettivo.

È interessante sottolineare che, come fosse un gioco di vasi comunicanti, la Corte di giustizia parla di cittadinanza europea, ma con la sua giurisprudenza finisca in verità per limitare il potere degli Stati di conferire la cittadinanza nazionale. Il collegamento tra le due nozioni, che inizialmente costituiva un fattore di debolezza, diviene uno strumento capace di condizionare e limitare la discrezionalità degli Stati membri nella gestione dello *status civitatis*, proteggendo così la coerenza e il valore sostanziale di quella europea¹⁷.

3. Le applicazioni del criterio del collegamento effettivo in relazione alla richiesta di prestazioni sociali ad opera di cittadini di altri Stati membri.

Per la particolare rilevanza che il criterio del «legame reale» sta assumendo sul piano ordinamentale, pare dunque utile ripercorrere le sue origini e il suo utilizzo nell'ordinamento dell'Unione. Curiosamente, infatti, il criterio del legame reale o effettivo, relativamente poco frequente in relazione alla cittadinanza, ha ricevuto applicazione costante e continua in ambiti più settoriali e circoscritti, quale ad esempio quello, molto particolare, del diritto a prestazioni sociali o di *welfare* a individui che, avendo fatto uso del loro diritto alla libera circolazione, si trovano in condizioni di necessità in uno Stato diverso da quello di propria cittadinanza. In tale contesto la Corte di giustizia ha riconosciuto un legittimo interesse degli Stati membri a proteggere i propri sistemi di *welfare* da richieste puramente opportunistiche da parte di cittadini che non presentavano un «legame effettivo» con quell'ordinamento. Il criterio del legame effettivo è stato così utilizzato per effettuare un bilanciamento tra la libertà di circolazione

¹⁶ È nota la circostanza per cui, anche negli ambiti di loro esclusiva competenza, gli Stati si vedono progressivamente ridurre il loro spazio di manovra attraverso il primato del diritto dell'Unione e il sindacato di proporzionalità. Per uno sguardo di insieme, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2024, p. 444, con specifico riguardo alla disciplina della cittadinanza, e p. 487, in relazione ad altri ambiti di azione.

¹⁷ Questa peculiare dinamica, per cui la cittadinanza europea diviene, per via giurisprudenziale, uno strumento di condizionamento della cittadinanza nazionale, è colta con particolare lucidità da B. NASCIMBENE, *La cittadinanza europea tra Corte di giustizia e legislatore nazionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2011, p. 5 ss.; P. MENGOLZI, *La cittadinanza europea e i diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, p. 268 ss.

e il principio di non discriminazione dei cittadini, da un lato, e la sostenibilità dei sistemi nazionali di sicurezza sociale e il *welfare* degli Stati di residenza, dall'altro.

La tensione tra questi valori è stata ampiamente tematizzata in dottrina¹⁸. È stato messo in luce come la cittadinanza dell'Unione, lungi dal costituire un titolo autonomo e sufficiente di accesso ai sistemi di protezione sociale nazionali, operi piuttosto come fattore di qualificazione che si sovrappone – e talora si scontra – con le categorie tradizionali del diritto della sicurezza sociale, rimaste in larga misura di competenza degli Stati membri. È stato inoltre sottolineato come la giurisprudenza in materia di prestazioni sociali e libera circolazione riveli una tensione strutturale irrisolta tra l'universalismo dei diritti sociali e la logica contributiva e territoriale che continua a presiedere all'organizzazione dei sistemi nazionali di *welfare*¹⁹.

Una rassegna della copiosa giurisprudenza su tale punto sarebbe del tutto fuori luogo in questa sede. Qualche indicazione è tuttavia necessaria perché, come spesso accade con la giurisprudenza casistico-concreta della Corte, va constatata l'assenza di una definizione puntuale, che esprima un criterio fisso e rigido, emergendo piuttosto un approccio empirico, basato sulla valutazione caso per caso di una serie di parametri fattuali. L'approccio empirico della Corte, se da un lato consente di adattare il giudizio alle specificità di ogni situazione concreta, dall'altro produce un diritto giurisprudenziale frammentato, difficilmente sistematizzabile e scarsamente prevedibile nei suoi esiti applicativi, generando inevitabilmente incertezza per i singoli e per le amministrazioni nazionali.

Così, già nella ormai lontana sentenza *Collins*²⁰, la Corte ha ritenuto che uno Stato membro potesse richiedere la prova di un *genuine link* con il mercato del lavoro locale – ad esempio la residenza per un certo periodo di tempo e la ricerca attiva di un impiego in quello Stato – quale condizione per l'accesso all'indennità di disoccupazione. Si trattava in quel caso di un cittadino irlandese che, dopo avere lavorato in un paese terzo, faceva ritorno nel Regno Unito avanzando una richiesta di sussidi di disoccupazione. La Corte, pur riconoscendo l'applicabilità del principio di parità di trattamento anche ai richiedenti lavoro, ha ritenuto legittima la condizione di residenza previa, purché proporzionata e non discriminatoria nella sua applicazione concreta.

¹⁸ V. A. DI STASI, in *Cittadinanza nazionale under evolution e cittadinanza europea under stress tra vecchie e nuove "frontiere": le ragioni di un itinerario di ricerca* in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., pp. 24-28 che osserva la «crescente divaricazione tra il concetto di cittadinanza sociale su cui si fondano i sistemi di *welfare* degli Stati membri dell'Unione europea e quello di «cittadinanza sociale europea»» (p. 24); A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, 2020; P. GARGIULO, *La cittadinanza sociale europea tra mito e realtà*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, cit., p. 229 ss., a p. 255; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, p. 87 ss.

¹⁹ S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, 2007, p. 143 ss.

²⁰ Corte di giustizia, sentenza del 23 marzo 2004, [causa C-138/02](#), EU:C:2004:172.

Il medesimo criterio è stato ritenuto integrato nella successiva sentenza *Vatsouras e Koupatantze*²¹, nella quale cittadini francesi richiedevano in Germania piccoli sussidi di inserimento lavorativo. La Corte ha considerato che anche un impiego di breve durata può creare un legame sufficiente col mercato del lavoro dello Stato ospitante e che i sussidi di carattere lavorativo – a differenza delle prestazioni di assistenza sociale in senso stretto – non possono essere negati automaticamente ai cittadini comunitari in cerca di occupazione.

A conclusioni opposte è pervenuta invece la sentenza *Dano*²², in cui una cittadina romena economicamente inattiva e priva di risorse proprie richiedeva prestazioni di assistenza sociale in Germania. La Corte – con una giurisprudenza che si segnala per i toni inusualmente restrittivi – ha affermato che, in assenza di una ricerca attiva di lavoro o di mezzi di sostentamento autonomi, non sussiste alcun obbligo per lo Stato di residenza di concedere tali prestazioni. Veniva meno, in radice, quel «legame reale» tra il cittadino richiedente e lo Stato ospitante che solo avrebbe potuto fondare il diritto alla parità di trattamento. La Corte ha in tal modo ribadito che la direttiva 2004/38/CE²³ non attribuisce agli economicamente inattivi un diritto incondizionato al soggiorno, e quindi nemmeno un diritto incondizionato all'accesso al sistema di sicurezza sociale dello Stato ospite. Nella dottrina italiana la sentenza è stata commentata come espressiva di una tendenza della Corte a «ridimensionare le aspettative generate da una lettura espansiva della cittadinanza europea», rilevando che essa segna un arretramento rispetto alla traiettoria solidaristica abbozzata in altre e precedenti pronunce²⁴.

Parimenti, nel caso *Alimanovic*²⁵, una madre di famiglia di cittadinanza svedese aveva svolto un'attività lavorativa di breve durata in Germania ed era poi rimasta disoccupata. La Corte, appoggiandosi su alcuni criteri per la definizione di lavoratore ai fini del diritto di soggiorno contenuti nella direttiva 2004/38/CE, ha ritenuto che il periodo lavorativo fosse troppo breve per mantenere lo *status* di lavoratore oltre il termine previsto dalla direttiva, riconoscendo conseguentemente il diritto dello Stato di limitare l'accesso ai sussidi di assistenza sociale.

Anche alcune disposizioni italiane relative a determinati benefici di prestazioni sociali sono state ripetutamente vagliate dalla Corte di giustizia. Tra i casi più recenti e

²¹ Corte di giustizia, sentenza del 4 giugno 2009, [cause riunite C-22/08 e C-23/08](#), EU:C:2009:344.

²² Corte di giustizia, sentenza del 11 novembre 2014, [causa C-333/13](#), EU:C:2014:2358.

²³ [Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

²⁴ E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, cit.

²⁵ Corte di giustizia, sentenza del 15 settembre 2015, [causa C-67/14](#), *Jobcenter Berlin Neukölln c. Alimanovic*, EU:C:2015:597.

significativi merita menzione la causa *CU e ND*²⁶ relativa alla concessione del reddito di cittadinanza. La normativa italiana (d.l. n. 4/2019²⁷, convertito con modificazioni dalla l. n. 26/2019²⁸) subordinava la percezione della misura, tra l'altro, alla residenza legale in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi e immediatamente precedenti la presentazione della domanda. Pur non facendo direttamente riferimento al requisito del collegamento effettivo, la Corte valorizza il dato normativo della direttiva 2003/109/CE sullo *status* dei soggiornanti di lungo periodo²⁹ per concludere che il periodo di soggiorno legale e ininterrotto di cinque anni previsto in tale atto per i soggiornanti di lungo periodo «testimoni il “radicamento del richiedente nel paese in questione”, e debba quindi essere considerato sufficiente affinché quest'ultimo abbia diritto, dopo l'acquisizione dello status di soggiornante di lungo periodo, alla parità di trattamento con i cittadini di detto Stato membro, in particolare per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale»³⁰. La Corte conclude quindi per l'illegittimità della normativa italiana perché il requisito decennale è sproporzionato e più gravoso rispetto a quello imposto ai soggiornanti di lungo periodo, determinando paradossalmente un trattamento peggiore per i cittadini UE rispetto ai cittadini di paesi terzi stabilmente residenti. In dottrina è stato osservato che la pronuncia conferma come il giudice dell'Unione sia disposto a sindacare le scelte legislative nazionali in materia di *welfare* ogniquale volta il requisito di accesso si traduca, nei fatti, in una barriera obliqua alla libera circolazione, indipendentemente dalla sua formale neutralità rispetto alla nazionalità.

Da un'analisi complessiva delle decisioni rese in questi ambiti si ricava che il legame reale è ricostruito sempre su base empirica. Non esiste un elenco chiuso di criteri positivamente e universalmente rilevanti: ogni caso va valutato nel suo contesto specifico, e la convergenza di più indicatori rafforza l'esito valutativo complessivo. Molteplici sono gli indici cui fare ricorso. In primo luogo la residenza del richiedente e la sua durata: più lungo è il soggiorno, più forte è il legame. Assume poi rilievo lo svolgimento, presente o passato, di un'attività lavorativa: anche un impiego breve o a tempo parziale rafforza il collegamento con lo Stato ospitante. Analogamente rilevante è il pagamento di contributi fiscali o previdenziali. La ricerca attiva di lavoro può essere dimostrata con l'iscrizione ai centri per l'impiego, con documentazione di candidature presentate, di colloqui sostenuti, di corsi di formazione frequentati. Assume infine rilievo la dimensione

²⁶ Corte di giustizia, sentenza del 29 luglio 2024, [cause riunite C-112/22 e C-223/22](#), *CU, ND*, c. *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli; Ministero dell'Economia e delle Finanze, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, EU:C:2024:636.

²⁷ [Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4](#), Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

²⁸ [Legge 28 marzo 2019, n. 26](#), Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

²⁹ [Direttiva 2003/109/CE](#) del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

³⁰ Sentenza *CU e ND*, cit., punto 57.

familiare: la presenza di un coniuge sul territorio dello Stato ospitante, la presenza di figli minori che a loro volta manifestino un grado di integrazione nell'ambiente locale – accertabile attraverso l'iscrizione e la frequenza scolastica, la conoscenza della lingua, la partecipazione alla vita della comunità – contribuiscono a consolidare il quadro del radicamento effettivo. In dottrina si è osservato che questa pluralità di indici riflette la natura intrinsecamente contestuale del legame effettivo, che non si presta a essere ridotto a un unico criterio formale senza snaturarne la funzione di strumento di giustizia sostanziale nel caso concreto. Un *modus operandi* già seguito nella Corte, per esempio, con riguardo alla definizione del criterio della residenza abituale, criterio non a caso contiguo a quello che potrebbe delinarsi in relazione alla cittadinanza³¹.

4. Osservazioni conclusive.

L'analisi svolta consente di cogliere una linea di sviluppo unitaria che attraversa, non sempre in modo apparente, i due profili esaminati. Il principio del legame effettivo non è un criterio settoriale, elaborato dalla Corte per risolvere singole controversie in materia di cittadinanza o di prestazioni sociali: è, piuttosto, un principio generale emergente, che la Corte sta progressivamente consolidando come parametro di legittimità dello *status civitatis* europeo nel suo complesso.

D'altra parte, la cittadinanza europea, nata come strumento derivato e accessorio della cittadinanza nazionale, sta progressivamente acquisendo una consistenza giuridica propria. Il passaggio non è avvenuto per via legislativa – i Trattati non sono stati modificati in senso sostanziale sul punto – ma per via giurisprudenziale, attraverso una serie di decisioni che, pur affrontando questioni apparentemente distinte, convergono verso un medesimo principio ordinatore: il legame effettivo tra il cittadino e la comunità politica di riferimento. È la Corte di giustizia, dunque, il vero motore di questa trasformazione, e ciò solleva, come si dirà, interrogativi di non poco momento sul piano della legittimità democratica del processo.

In questa prospettiva il criterio del legame effettivo svolge una funzione speciale nell'architettura complessiva del diritto dell'Unione. Come si è visto, il principio opera simultaneamente su due piani distinti ma comunicanti. Sul piano della cittadinanza, esso costituisce un limite implicito alla discrezionalità degli Stati nel conferimento e nella revoca della cittadinanza nazionale, con il paradossale effetto di condizionare retroattivamente i presupposti di uno status che gli Stati continuano formalmente a

³¹ Sul confine fluido tra lo *status* di cittadinanza e quello di residenza, in particolare nella prospettiva europea, v. B. NASCIMBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status*, Leiden-Boston, 2022, in particolare il cap. II. Sottolinea l'emergere di una cittadinanza *de facto* basata su una cittadinanza definita dalla stessa a. «di residenza», A. DI STASI, in *Cittadinanza nazionale under evolution e cittadinanza europea under stress tra vecchie e nuove "frontiere"* cit., p. 28.

controllare. Sul piano del diritto a prestazioni sociali, lo stesso criterio opera invece come strumento di bilanciamento tra la libertà di circolazione e la sostenibilità dei sistemi nazionali di *welfare*, consentendo agli Stati di modulare l'accesso ai benefici assistenziali in funzione del grado di radicamento del richiedente nella comunità ospitante.

Questa duplice operatività del legame effettivo non è casuale. Essa riflette una tensione strutturale che attraversa l'intero diritto dell'Unione in materia di persone: la tensione tra l'universalismo dei diritti fondamentali – e della cittadinanza come loro veicolo – e la logica territoriale (con riflessi finanziari per i singoli Stati membri) che continua a presiedere all'organizzazione degli ordinamenti nazionali. Il legame effettivo si colloca ai confini e nella sovrapposizione tra i due ambiti, operando come criterio di mediazione che consente alla Corte di governare caso per caso l'equilibrio tra integrazione europea e identità degli ordinamenti nazionali, senza risolvere definitivamente la tensione di fondo.

Vi è però un altro profilo, forse il più rilevante in prospettiva, che merita di essere segnalato. La giurisprudenza esaminata segnala che la Corte sta, sia pure con cautela e in modo non sempre lineare, costruendo una nozione sostanziale di cittadinanza europea che non si esaurisce nel dato formale dell'appartenenza a uno Stato membro. In questa prospettiva, la cittadinanza europea cessa di essere un mero riflesso automatico di quella nazionale per diventare uno *status* che presuppone – e richiede – un legame reale e verificabile con la comunità europea. Il che significa, in ultima analisi, che l'Unione sta progressivamente affermando una propria voce nella definizione dei criteri sostanziali di appartenenza, pur senza disporre formalmente del potere di conferire la cittadinanza.

Questa evoluzione è ricca di implicazioni che restano, allo stato, aperte. Sul piano teorico, essa pone la questione se il legame effettivo stia diventando un principio generale del diritto dell'Unione in materia di *status* personale, con forza cogente autonoma rispetto alle singole disposizioni dei Trattati. Sul piano pratico, essa genera una inevitabile incertezza, poiché il criterio – come si è visto – non ha contorni definiti e viene ricostruito dalla Corte su base empirica, caso per caso, in modo non sempre prevedibile. Sul piano istituzionale, essa solleva la questione se un cambiamento di tale portata, incidente sui fondamenti stessi della sovranità statale in materia di cittadinanza, possa legittimamente avvenire per via giurisprudenziale, senza un corrispondente intervento del legislatore europeo o dei Trattati. È evidente la questione di legittimità che questa traiettoria solleva: Si tratta per altro di una dinamica già nota nel diritto dell'Unione, ma che in questo ambito assume una valenza particolare, toccando il nucleo più sensibile dell'identità degli ordinamenti nazionali.

ABSTRACT - Il contributo analizza brevemente lo sviluppo della cittadinanza europea, soffermandosi in particolare sul principio del «legame effettivo» quale criterio implicito di legittimità dello *status civitatis* europeo. Ai fini della sua ricostruzione si mette in rilievo come esso abbia ricevuto frequente applicazione con riguardo al diritto alle prestazioni sociali da parte di cittadini di altri Stati membri, e che in tale ambito la Corte lo abbia utilizzato come strumento di bilanciamento tra libera circolazione e sostenibilità dei sistemi nazionali di welfare. Il contributo conclude che il legame effettivo sta emergendo come principio generale del diritto dell'Unione in materia di *status* personale, frutto di un'elaborazione interamente giurisprudenziale, non scevra di interrogativi sistematici.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza europea; competenze nazionali; legame effettivo; prestazioni sociali.

Step by Step Toward an Autonomous Notion of European Citizenship: the Role of the "Genuine Link" Requirement

ABSTRACT: This contribution briefly examines the development of European citizenship, focusing in particular on the principle of the 'genuine link' as an implicit criterion of legitimacy of European status civitatis. For the purpose of its reconstruction, it highlights how the principle has been frequently applied in relation to social benefits claimed by nationals of other Member States. In this context the Court has employed it as a balancing tool between freedom of movement and the sustainability of national welfare systems. The contribution concludes that the genuine link is emerging as a general principle of EU law governing personal status, the product of an entirely judge-made elaboration.

KEYWORDS: European citizenship; national competences; genuine link; social benefits.

From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence

Simone Marinai*

CONTENTS: 1. Introduction. – 2. The consolidation of the Court of Justice’s case law on the limits to Member States’ discretion in matters of loss of nationality. – 3. *Commission v. Malta*: citizenship by investment and the question of limits to state discretion in the acquisition of nationality. – 4. The centrality of Union citizenship in the process of European integration, and the issues left unresolved by the judgment. – 5. The logical leap between solidarity, reciprocity and the commercialisation of citizenship. – 6. The indeterminacy of the limits to state competence in matters of acquisition of nationality. – 6.1. The absence of a general criterion: neither a requirement for a genuine link nor symmetry between acquisition and loss. – 6.2. The rejection of Malta’s high threshold of serious and systematic breaches of the Union’s values. – 6.3. The «unsaid»: the absence of a criterion delimiting state competence. – 7. Subsequent developments: the Maltese and Cypriot reforms and the persistence of uncertainty. – 8. The Italian reform of *ius sanguinis*: the legal characterization of its effects and possible responses by the Constitutional Court. – 9. Concluding remarks: findings and outstanding issues.

1. Introduction.

The case law of the Court of Justice has played a decisive role in shaping the relationship between national citizenship and citizenship of the European Union. The institution of Union citizenship is governed by the founding Treaties (Arts. 9 TEU and 20 TFEU), as well as by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Art. 39 *et seq.*). However, this is an essential framework which, as regards the relationship between national citizenship and Union citizenship, is limited to stating that: (i) citizenship of the Union is established by these provisions; (ii) every person who is a national of a Member State shall be a citizen of the Union; and (iii) Union citizenship is additional to and does not replace national citizenship.

It follows from this framework that Union citizenship does not exist independently. The identification of Union citizens depends upon the prior acquisition of national citizenship. This is consistent with Declaration No 2 on nationality of a Member State annexed to the Final Act of the Treaty of Maastricht, as well as with the decision of the

* Associate Professor of European Union Law, University of Pisa. This contribution, updated to the end of March 2026, also forms part of the activities carried out within the Jean Monnet Module «Mechanisms of Accountability in the Application of the EU Pact on Migration and Asylum», funded by the European Union under the Erasmus+ Programme (No. 101238329 – MAC-EUPACT).

European Council of December 1992¹: whenever the Treaties refer to nationals of the Member States, the question of whether an individual possesses the nationality of a Member State is to be settled solely by reference to the national law of the Member State concerned. From this derives the well-established position of the Court of Justice that the determination of the conditions for the acquisition and loss of nationality falls, under international law, within the competence of each Member State².

Within this framework, the present contribution examines the relationship between national citizenship and Union citizenship in the light of the recent case law of the Court of Justice, with particular regard to whether the limits progressively identified by the Court in cases concerning the loss of national citizenship – where such loss entails the loss of Union citizenship – may also operate as constraints on the freedom of Member States to determine the conditions for the acquisition of nationality. The aim is to assess whether, and to what extent, the Court is developing a general criterion delimiting state sovereignty in matters of nationality, or whether, conversely, the constraints flowing from EU law apply only to selective categories and «borderline cases», thereby leaving areas of indeterminacy.

To that end, after briefly recalling the increasingly complex body of case law which has progressively clarified the limits imposed by EU law in situations involving the loss of nationality, the contribution analyses the judgment in *Commission v Malta*³,

¹ V. See Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning certain problems raised by Denmark on the Treaty on European Union, Annex 1 to Part B of the [Conclusions](#) of the Presidency adopted by the European Council at Edinburgh on 11 and 12 December 1992.

² In this regard, see, *inter alia*, Court of Justice, judgment of 7 July 1992, [case C-369/90](#), *Micheletti and Others*, EU:C:1992:295, para. 10; judgment of 11 November 1999, [case C-179/98](#), *Mesbah*, EU:C:1999:549, para. 29; judgment of 19 October 2004, [case C-200/02](#), *Zhu and Chen*, EU:C:2004:639, para. 37; judgment of 2 March 2010, [case C-135/08](#), *Rottmann*, EU:C:2010:104, para. 39; judgment of 12 March 2019, [case C-221/17](#), *Tjebbes and Others*, EU:C:2019:189, para. 30; judgment of 18 January 2022, [case C-118/20](#), *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, EU:C:2022:34, para. 37; judgment of 5 September 2023, [case C-689/21](#), *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, EU:C:2023:626, para. 28; judgment of 29 April 2025, [case C-181/23](#), *Commission v. Malta*, EU:C:2025:283, para. 81.

³ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit. Among the numerous commentaries on the judgment, see S. BARBIERI, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta. Corte di giustizia, 29 aprile 2025, C-181/23*, Commissione c. Malta, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, No 6, pp. 338-357, available [online](#); M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, in *European Law Review*, 2025, pp. 475-486; K. GRIMONPREZ, *EU Citizenship Based on Common Values: Implications of Commission v Malta (C-181/23) for the European Dimension in Citizenship Education*, in *European Law Review*, 2025, pp. 502-514; D. KOCHENOV, G. ÍÑIGUEZ, *EU Citizenship's New Essentialism*, in *European Law Review*, 2025, pp. 455-474; B. NASCIMBENE, *La cittadinanza nel diritto europeo*, in *Giustizia insieme*, 13 November 2025, available [online](#); R. O'NEILL, *A Stitch in Time? Mutual Trust as the EU's Fix-All in Case C-183/23 Commission v Malta*, in *European Papers*, 2025, pp. 463-487, available [online](#); S. PEERS, *Pirates of the Mediterranean Meet Judges of Kirchberg: the CJEU Rules on Malta's Investor Citizenship Law*, in *EU Law Analysis*, 30 April 2025, available [online](#); S. POLI, *The End of the Reserved Domain on Citizenship Attribution?*, in *EU Law Live*, 13 May 2025, available [online](#); M. VAN DEN BRINK, *Why Bother with Legal Reasoning? The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment)*, in *EUI Global Citizenship Observatory*, 2

reconstructing its rationale, assessing its innovative scope, and critically examining certain aspects of its reasoning in order to understand its potential systemic implications. In the light of that judgment, it will also be possible to reflect on the Maltese reform that was adopted in July 2025, as well as on developments in Cyprus that have led to the definitive abandonment of the citizenship-by-investment scheme, and, with regard to the Italian legal system, on the litigation arising from the reform of the *ius sanguinis* principle, which had traditionally allowed the transmission of Italian citizenship by descent without any generational limitation. More broadly, the analysis seeks to determine whether the increasingly pervasive case law of the Court of Justice points towards a transformation in the nature of Union citizenship and its relationship with the citizenship of the Member States, or whether it instead reflects an evolution that, at present, remains incomplete and structurally indeterminate.

2. The consolidation of the Court of Justice’s case law on the limits to Member States’ discretion in matters of loss of nationality.

Starting with the judgment in *Micheletti*, the Court of Justice affirmed that the competence of Member States in matters of nationality must be exercised in compliance with EU law (formerly Community law)⁴. That reasoning, which in *Micheletti* could be inferred only from an *obiter dictum*, was subsequently developed through a series of judgments specifically addressing situations involving the loss of national citizenship.

The Court has held that EU law may limit the discretion of Member States in this field when the loss of national citizenship also entails the loss of Union citizenship. It is within this line of development that the cases of *Rottmann* (2 March 2010), *Tjebbes* (12 March 2019), *Wiener Landesregierung* (18 January 2022), *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (5 September 2023) and *Stadt Duisburg* (25 April 2024) are situated⁵. These judgments may be understood as part of a coherent evolution whose aim is the progressive consolidation of principles capable of constraining the exercise of state competence in matters of loss of nationality, at both the substantive and at the procedural level⁶.

From a substantive perspective, this body of case law highlights the central role of the principle of proportionality. A national decision leading to the loss of citizenship may

May 2025, available [online](#); U. VILLANI, *La Corte di giustizia davanti alla “cittadinanza (di Malta) in vendita”*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, No 2, pp. 1-13, available [online](#).

⁴ Court of Justice, *Micheletti*, cit., para. 10.

⁵ Court of Justice, *Rottmann*, cit.; *Tjebbes and Others*, cit.; *Wiener Landesregierung*, cit.; *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, cit.; judgment of 25 April 2024, [joined cases C-684/22, C-685/22 and C-686/22](#), *Stadt Duisburg (Perte de la nationalité allemande)*, EU:C:2024:345.

⁶ On this development, see, for example, F.L. GATTA, *The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law*, in *European Papers*, 2024, No. 1, pp. 131-144, at p. 134 ff., available [online](#), to which reference is also made for further relevant bibliographical references.

be subject to judicial review in the light of that principle if it also results in the loss of Union citizenship status. In such circumstances, it is necessary to take into account the possible consequences of the decision for the individual concerned and, where appropriate, for his or her family members, particularly with regard to the loss of the rights attached to Union citizenship. This was made clear as early as in the *Rottmann* case, which concerned the withdrawal of German nationality obtained by naturalisation through deception.

In subsequent judgments, the Court explicitly linked the proportionality review to the protection of fundamental rights guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, especially the right to respect for private and family life under Art. 7 thereof.

It is in this context that the judgment in *Tjebbes and Others* must be situated. In that case, the Court acknowledged that a Member State may legitimately conceive nationality to be the expression of a genuine link, and may provide for the loss of nationality in the absence or on the cessation of such a link. At the same time, however, the Court held that, even when the loss of nationality occurs automatically by operation of law, the individual concerned must be afforded the possibility of an individual assessment of the consequences resulting from the loss of Union citizenship. Such an assessment must make it possible to evaluate the impact on the fundamental rights of the person concerned and on those of his or her family members and, where appropriate, to allow for the reacquisition *ex tunc* of nationality on the basis of a review of compliance with the principle of proportionality.

In *Wiener Landesregierung*, the Court further clarified the content of the proportionality review, holding that a revocation decision adopted by national authorities was disproportionate when it was based on administrative infringements (traffic offences) which were punishable only by pecuniary sanctions, because this was capable of producing particularly severe consequences, such as rendering the individual stateless and, consequently, leading to the loss of Union citizenship.

From a procedural perspective, in *Udlændinge- og Integrationsministeriet* the Court held that, if the loss of national citizenship also entails the loss of Union citizenship, the procedural rules laid down by national law must comply with the principle of effectiveness and must not render it impossible or excessively difficult to exercise rights conferred by EU law. In particular, the individual concerned must be informed of the right to request, within a reasonable period, an assessment of the proportionality of the consequences of the loss of nationality, and to apply for its retention or reacquisition, even in cases in which the loss occurs automatically under national law.

Finally, in *Stadt Duisburg*, the Court, for the first time, addressed a situation involving the loss of the nationality of a Member State as a consequence of the acquisition of another nationality. In doing so, it confirmed the neutrality of EU law with regard to

multiple nationalities: Member States remain free to permit or prohibit the holding of multiple nationalities. In that case, the Court, while reaffirming the principles established in its earlier case law, clarified that the compatibility with EU law of a mechanism of loss *ipso iure* may also be ensured through a structured and genuinely accessible *ex ante* procedure. Accordingly, the proportionality review need not necessarily be conceived as *ex post* and contingent, but may instead be organised in advance and institutionalised.

Taken together, these judgments reveal a general tendency towards the attenuation of the significance traditionally attributed to state sovereignty in this field, insofar as the consequence of the loss of national citizenship is the loss of Union citizenship status.

3. *Commission v. Malta*: citizenship by investment and the question of limits to state discretion in the acquisition of nationality.

While the cases discussed thus far concerned situations involving the loss of nationality, in *Commission v Malta* the Court of Justice, for the first time, had the opportunity to rule on the limits imposed by EU law on the freedom enjoyed by Member States with regard to the acquisition of nationality⁷. In particular, the Court addressed the well-known issue of citizenship-by-investment schemes, whereby nationality is granted on the basis of financial contributions or investments, a practice that has been described as the acquisition of citizenship according to the criterion of *ius pecuniae*⁸.

Since 2013, Malta has allowed the possibility that an individual may be granted Maltese nationality by naturalisation through participation in an investor programme⁹. The requirements governing access to that programme were initially laid down in a regulation adopted in 2014 which was subsequently replaced by a regulation adopted in 2020¹⁰. Under the latter, a foreign investor could apply for Maltese naturalisation on the basis of «exceptional services», subject to the fulfilment of several conditions: (a) payment of a contribution to the Maltese government amounting to EUR 600,000 after a residence period of 36 months, or EUR 750,000 after a residence period of 12 months; (b) acquisition or holding of immovable property in Malta with a minimum value of EUR 700,000, or alternatively the lease of residential property with a minimum annual rent of EUR 16,000; (c) a donation of at least EUR 10,000 to a non-governmental organisation active in the field of philanthropy, culture, sport, science, art or animal welfare; and (d) successful completion of a due diligence assessment by the competent authorities.

⁷ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit.

⁸ See, for example, A.M. CALAMIA, *Riforme abusive dei modi di acquisto della cittadinanza nell'Unione europea? Considerazioni intorno alla prassi recente di alcuni Stati membri*, in ID. (ed.), *L'abuso del diritto. Casi scelti tra principi, regole e giurisprudenza*, Torino, 2017, p. 3 and, in particular, p. 12 ff.

⁹ See Art. 10(9) of the Maltese Citizenship Act, as amended by [Act XV](#) of 2013 – Maltese Citizenship (Amendment).

¹⁰ See [Legal Notice](#) No 437 of 2020 – Granting of Citizenship for Exceptional Services Regulations.

Similar citizenship schemes had also been introduced elsewhere, notably, by Bulgaria and Cyprus. While those States suspended their programmes following pressure from the European Commission, which considered them incompatible with EU law¹¹, Malta persisted with its scheme, ultimately prompting the Commission to bring infringement proceedings before the Court of Justice.

In its action, the Commission argued that the grant of nationality in the absence of a genuine link is contrary to the essence, integrity and very concept of Union citizenship as set out in Art. 20 TFEU, as well as to the principle of sincere cooperation under Art. 4(3) TEU. According to the Commission, the Member States share a common conception of citizenship, according to which nationality reflects a genuine link between a State and its citizens¹². On that basis, Member States accept that the rights attached to Union citizenship are automatically extended to nationals of other Member States, in reliance on the principle of mutual trust, which presupposes that each Member State grants its nationality only on the basis of a genuine link with the person concerned. If, by contrast, a Member State grants nationality without regard to such a common understanding, the unconditional acceptance of the nationality conferred by other Member States would be called into question¹³.

For its part, Malta, while acknowledging that state competence is not absolute and must be exercised in compliance with EU law, argued before the Court that the control exercised by EU institutions cannot extend so far as to call into question political choices linked to the national identity of the Member States, the respect for which is enshrined in Art. 4(2) TEU¹⁴. On that basis, Malta contended that the review of national legislation on nationality is permissible only if such legislation entails a serious breach, of a general and systematic nature, of the values and objectives of the Union¹⁵.

As regards the requirement for a genuine link, Malta further argued that this cannot be derived either from EU law or from international law. In this respect, the arguments advanced by the defendant State largely mirrored those set out in the opinion delivered on 4 October 2024 by Advocate General Collins¹⁶. According to the Advocate General, the obligation of each Member State to recognise the nationality granted by another

¹¹ In particular, Bulgaria abolished its scheme on 5 April 2022 without the need for the European Commission to initiate a formal infringement procedure, but following an informal dialogue with it. Cyprus, by contrast, ceased accepting new applications for naturalisation as of 1 November 2020 after the Commission initiated an infringement procedure in October 2020. That procedure was, however, closed only on 11 March 2026 following the definitive abandonment of the citizenship-by-investment scheme, effected by a law adopted by the Cypriot Parliament on 4 December 2025, to which reference will be made below (Section 7).

¹² Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 50.

¹³ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 51.

¹⁴ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 65.

¹⁵ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 56.

¹⁶ Advocate General Collins, opinion of 4 October 2024, [case C-181/23](#), *Commission v. Malta*, EU:C:2024:849, paras. 41 ff.

Member State is an expression of respect for state sovereignty. If the freedom of Member States were made conditional upon the existence of a genuine link, the balance between national citizenship and Union citizenship established by the Treaties would be fundamentally altered¹⁷.

On that basis, Advocate General Collins, after observing that the Commission had failed to demonstrate that Art. 20 TFEU requires the existence of a genuine link between the Member State and the individual as a condition for the lawful grant of nationality, proposed that the action brought by the Commission be dismissed¹⁸.

However, in its judgment of 29 April 2025, the Court of Justice departed from the solution proposed by the Advocate General and held that the Maltese citizenship-by-investment programme infringes both Art. 20 TFEU and Art. 4(3) TEU.

4. The centrality of Union citizenship in the process of European integration, and the issues left unresolved by the judgment.

In *Commission v. Malta*, the Court forcefully reaffirmed the centrality of Union citizenship in the process of European integration. After recalling the rights attached to Union citizenship, the Court stated that those rights form an integral part of the constitutional framework of the European Union¹⁹, and that the status of Union citizen «constitutes the fundamental status of nationals of the Member States».

This formulation marks a departure from the Court's earlier case law, in which it had consistently held that Union citizenship was «destined to become» the fundamental status of nationals of the Member States. It has been convincingly argued that this change is intentional and reflects a stronger affirmation of the importance of Union citizenship, which would have reached a degree of maturity enabling its further development²⁰. It is noteworthy that this revised formulation has also been confirmed in the Court's more recent case law²¹.

The Court further stated that Union citizenship constitutes one of the principal expressions of the solidarity underlying the process of European integration and that, as such, it forms part of the identity of the European Union as a specific legal order accepted by the Member States on the basis of reciprocity²². The Court went so far as to assert that Union citizenship is grounded in the common values set out in Art. 2 TEU and in the

¹⁷ Opinion of Advocate General Collins, *Commission v. Malta*, cit., para. 57.

¹⁸ See para. 58 of the opinion of Advocate General Collins, *Commission v. Malta*, cit.

¹⁹ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 91.

²⁰ See Advocate General Ćapeta, opinion of 4 September 2025, [case C-147/24](#), *Safi*, EU:C:2025:650, footnote 40.

²¹ See, in particular, Court of Justice, judgment of 25 November 2025, [case C-713/23](#), *Wojewoda Mazowiecki*, EU:C:2025:917, para. 40; judgment of 11 December 2025, [case C-789/23](#), *Tatrauské*, EU:C:2025:956, para. 33.

²² Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 93.

mutual trust which Member States place in one another, on the assumption that none of them will exercise its competence in matters of nationality in a manner incompatible with the very nature of Union citizenship²³.

The Court also relied on its previous case law to support the proposition that the foundation of the bond of nationality lies in the particular relationship of solidarity and loyalty between a State and its nationals, as well as in the reciprocity of rights and duties²⁴.

From this premise, the Court inferred that a Member State manifestly undermines the relationship of solidarity and loyalty that binds it to its nationals – and thereby jeopardises the mutual trust upon which Union citizenship is based – when it establishes and implements a naturalisation scheme based on a transactional procedure under which nationality is granted in exchange for predetermined payments or investments²⁵.

Accordingly, the commercialisation of the grant of the status of being a national of a Member State – and, by extension, of Union citizenship – is regarded as incompatible with the very conception of that fundamental status²⁶.

This constitutes one of the key passages of the judgment and calls for closer scrutiny, insofar as the Court brought together, in a manner that is not entirely linear, the notions of solidarity, reciprocity of rights and duties, mutual trust between Member States, and the fundamental status of Union citizenship.

5. The logical leap between solidarity, reciprocity, and the commercialisation of citizenship.

The issues outlined just above now require closer examination, in order to assess whether the Court's reasoning is indeed persuasive from a legal standpoint²⁷.

The repeated reference to solidarity in the Court's judgment undoubtedly constitutes one of its most evocative aspects; at the same time, however, it is also one of its most problematic features.

As a general matter, it is reasonable to accept that national citizenship is based on a particular relationship of solidarity and loyalty between a State and its nationals²⁸. What is less clear, however, is why that relationship should also be regarded as forming the

²³ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 95.

²⁴ See Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 96, where the Court of Justice, in support of its reasoning, refers to the judgments of 17 December 1980, [case 149/79](#), *Commission v Belgium*, EU:C:1980:297, para. 10; of 3 July 1986, [case 66/85](#), *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284, para. 27; of 26 April 2007, [case C-392/05](#), *Alevizos*, EU:C:2007:251, para. 70; *Rottmann*, cit., para. 51; *Stadt Duisburg*, cit., para. 37.

²⁵ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 99.

²⁶ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 100.

²⁷ Among those who have expressed particular criticism regarding the legal soundness of the Court's reasoning are, for example, D. KOCHENOV, G. ÍÑIGUEZ, *EU Citizenship's New Essentialism*, cit., para. 3; M. VAN DEN BRINK, *Why Bother with Legal Reasoning?*, cit.

²⁸ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 96.

basis of the rights which the Treaties confer on Union citizens. In this respect, one may legitimately ask whether the judgment suggests that the relationship of solidarity and loyalty between an individual and a Member State constitutes not only a precondition of national citizenship, but also a structural element of Union citizenship, endowed with autonomous relevance under EU law.

The Court asserted that Union citizenship constitutes one of the principal expressions of solidarity underlying the process of European integration²⁹.

In this regard, it may be recalled that the founding Treaties contain numerous references to solidarity, which is invoked in a variety of different contexts³⁰. These include, for example, solidarity among peoples³¹, solidarity between generations³², solidarity with overseas countries and territories³³, solidarity as part of the Union's common values³⁴, and solidarity among Member States, which is articulated in various policy areas such as economic, social and territorial cohesion³⁵, external action³⁶, migration and asylum policy³⁷, and responses to natural or man-made disasters and terrorist attacks³⁸. By contrast, the Treaties do not expressly refer to a form of solidarity between the Member States and their respective Union citizens.

In the absence of such an explicit reference, the normative or systemic basis on which the Court grounded its assertion that Union citizenship constitutes one of the principal expressions of solidarity is not immediately apparent³⁹, and nor is it immediately apparent how that assertion can give rise to a legal limitation on the freedom of Member States to determine the conditions for the acquisition of nationality, beyond the general references to mutual trust and the principle of sincere cooperation.

Given that Union citizenship is additional to, and does not replace, national citizenship, and that it does not introduce requirements other than those determined by each Member State, the Court's reference to solidarity should, in our view, be interpreted not as the recognition of an autonomous bond of solidarity between the individual and the

²⁹ Court of Justice, *Commission v. Malta*, cit., para. 93.

³⁰ On the different meanings of solidarity in European Union law, see, for example, N. RUCCIA, *La nature juridique de la solidarité en droit de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2023, pp. 203-216; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 1 ff.; A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. p. 20 ff.

³¹ See the preamble to the TEU and Art. 3(5) TEU.

³² See Art. 3(3) TEU.

³³ See the preamble to the TFEU.

³⁴ See Art. 2 TEU.

³⁵ See Art. 3(3) TEU.

³⁶ See Art. 24 (2) TEU.

³⁷ See Arts. 67 and 80 TFEU.

³⁸ See Art. 222 TFEU.

³⁹ On the ambiguous use of the notion of solidarity in the judgment in question, see, for example, S. POLI, L. LONARDO, *The Attribution of National Citizenship by Member States and Its Impact on EU Values*, in *federalismi.it*, 2026, No 1, p. 135 and, in particular, p. 148 ff., available [online](#).

Union, but rather as a reflection of the fact that the traditional relationship of solidarity between a citizen and his or her State may continue to be relevant within the EU legal order, without thereby giving rise to an independent legal relationship between the individual and the Union itself.

At present, and in the absence of further clarification by the Court, it does not appear possible to maintain the position that solidarity must also characterise the relationship between the individual Union citizen and the Union as a whole, at least not in the sense that this is a legal principle sufficiently defined in its content and implications, rather than merely a rhetorical reference lacking clearly identifiable legal substance.

A further problematic issue concerns the reasons why a naturalisation programme such as the Maltese one should be regarded as infringing the reciprocity of rights and duties, and more generally as undermining the relationship of solidarity and loyalty, between a State and its citizens.

According to the Court, the Maltese programme, by virtue of its transactional nature and its resemblance to a commercialisation of citizenship, constituted a manifest breach of that relationship. Admittedly, monetising the status of Union citizen may be said to diminish, or even «degrade», the institution of Union citizenship. However, the transition from a symbolic or constitutional devaluation to a legal violation of reciprocity and loyalty is neither straightforward nor convincingly demonstrated from a legal perspective.

In particular, it is difficult to argue that individuals benefiting from such a programme behave «disloyally» towards the State. The conditions for the acquisition of citizenship are established by the State itself; the individual merely complies with them. If there is a problem of loyalty, it would seem to lie, rather with the State, which places on the «market» a status endowed with supranational relevance and then expects that status to be automatically recognised by other Member States. From this perspective, the compromised loyalty may be that between Member States – and thus vis-à-vis the Union – rather than that between the State and the individual.

It is precisely here that a logical leap appears in the Court's reasoning. The Court moved from the principle of mutual trust between Member States to the presupposition of a substantive requirement – solidarity and loyalty – that is neither clearly defined nor adequately substantiated. The Court argued that the obligation to recognise the nationality granted by another Member State derives from mutual trust, and that such mutual trust rests on the assumption that nationality is granted on the basis of a relationship of solidarity and loyalty. However, it remains unclear, within the Court's reasoning, between which actors this solidarity operates and, more importantly, why the commercialisation of citizenship should, in itself, amount to the negation of that relationship.

The reasoning thus appears to take the form of a *petitio principii*: citizenship «must» be based on solidarity and loyalty; therefore, citizenship granted in a «commercial» manner violates solidarity and loyalty; and, for that very reason, mutual trust is

undermined. However, the Court did not clarify whether it is the mere presence of a financial transaction, or, instead, the possible absence of a substantive link between the individual and the State, that gives rise to the breach of solidarity and loyalty, nor how such a breach translates into a legally relevant impairment of mutual trust between Member States.

This line of reasoning may be tested through a deliberately provocative example. One may ask whether the relationship of solidarity and loyalty would be respected in a situation in which citizenship were granted indiscriminately to anyone entering the territory of a State. If, for instance, a Member State were to confer its nationality – and thus Union citizenship – on any person present on its territory, without any financial consideration, would this undermine solidarity and loyalty between the State and the individual? In such a scenario, would the absence of a financial transaction suffice to render the practice compatible with EU law, despite the absence of any substantive link?

In such a case, a genuine link between the individual and the Member State would clearly be lacking. This example illustrates the distinction between the financial character of the acquisition of nationality and the actual existence of a substantive connection between the individual and the State: the absence of a financial transaction does not, in itself, guarantee the existence of a genuine link, nor, consequently, the presence of a relationship of solidarity and loyalty between the citizen and the State.

Notably, the Court did not hold – contrary to what had been argued by the Commission – that the existence of a genuine link constitutes a necessary condition for the acquisition of Union citizenship, or at least it did not do so in an explicit and unequivocal manner⁴⁰.

On this point, the position adopted by Advocate General Collins appears more consistent with the framework of citizenship as derived from the Treaties: to assert, as the Commission did, that the grant of nationality in the absence of a «genuine link» is contrary to the very essence of Union citizenship would amount to introducing a requirement not clearly grounded either in international law or in EU law.

Admittedly, the Court observed that Maltese law did not require effective residence. However, this was not – and could not have been – the decisive argument underlying the finding of a breach of EU law. It follows that the Court's reasoning is centred not so much on the absence of a substantive link between the individual and the Member State, but rather on the exclusion of the «commercial» nature of the conferral of nationality.

In other words, what is ultimately decisive is the transactional logic underpinning the programme, rather than the substantive criteria connecting the individual to the State.

⁴⁰ The view that the existence of a genuine link between the individual and the State of which he or she is a national does not constitute a criterion that the State is required to verify in order to confer its status civitatis is also shared by B. NASCIMBENE, *Cittadinanza: riflessioni su problemi attuali di diritto internazionale ed europeo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2025, pp. 5-20, at p. 18.

From this perspective, the discretion of Member States to determine the conditions for the acquisition of nationality, including the possible requirement for a genuine link, remains intact, provided that such conditions do not take the form of a mere financial transaction.

Ultimately, the impression is that the Court, in seeking to preserve the constitutional dignity of Union citizenship and to prevent its commodification, constructed a legal justification – based on references to solidarity and loyalty between citizens and Member States, as well as on the reciprocity of rights and duties – that is not entirely convincing, or at least is not sufficiently substantiated from a legal standpoint, in order to justify a limitation on the freedom of Member States to confer nationality.

6. The indeterminacy of the limits to state competence in matters of acquisition of nationality.

The judgment in *Commission v. Malta* is significant not only for what it establishes, but also for what it leaves unresolved. While some doctrinal interpretations have suggested the desirability of a degree of continuity between the limits developed in the Court's case law on the loss of nationality and those applicable to the acquisition of nationality⁴¹, it does not appear that the judgment itself establishes a genuine parallel between the rules governing the limits imposed by EU law in cases of loss of nationality and those applicable to the grant of nationality. At the very least, the judgment does not explicitly rebut Advocate General Collins' assertion in his opinion that it is not possible to draw an exact parallel between the grant and the withdrawal of the nationality of a Member State⁴².

Rather, the Court rejected Malta's argument that, in matters of the conferral of nationality, EU scrutiny would be permissible only in the presence of serious, general and systematic breaches of the Union's values, while failing to articulate a general criterion delimiting state competence in matters of the acquisition of nationality. This omission gives rise to a broader condition of normative indeterminacy that permeates the subsequent analysis.

6.1. The absence of a general criterion: neither a requirement for a genuine link nor symmetry between acquisition and loss.

⁴¹ See, for instance, S. BARBIERI, *La cittadinanza dell'Unione come parte della sua identità: la sentenza Commissione c. Malta*, cit., at pp. 350, who observes that, although the Court's previous case law concerned only the loss of nationality, the judgment in *Commission v Malta* makes explicit that Member States are bound by EU law also when granting nationality, on the premise that the two situations do not diverge; M. CHAMON, *Commission v Malta (C-181/23) and the Trilemma of EU Citizenship*, cit., at p. 476, arguing that, once limits to Member States' discretion in cases of loss are acknowledged, it becomes difficult to deny the existence of analogous constraints in relation to the conferral of nationality.

⁴² See para. 52 of the opinion of Advocate General Collins, *Commission v. Malta*, cit.

First, the Court did not state – at least not in an explicit and generalisable manner – that EU law requires the existence of a genuine link as a necessary condition for the acquisition of the nationality of a Member State and, consequently, of Union citizenship. The notion of a genuine link is present in the background of the dispute (including in the Commission’s submissions), but the judgment does not lay down a general principle according to which citizenship would be incompatible with the absence of substantive connections, such as effective residence, social integration or family ties.

This omission is significant, as such a step would have entailed a structural redefinition of the relationship between national competence and Union citizenship status, with potentially far-reaching consequences for traditionally accepted models of nationality acquisition (such as *ius sanguinis* «at a distance» or discretionary naturalisation).

In other words, the Court avoided grounding its review on a single substantive criterion (the existence of a genuine link), preferring instead an approach that is formally anchored in primary law (Art. 20 TFEU) and in the principle of sincere cooperation (Art. 4(3) TEU), without, however, translating these into clearly defined substantive parameters.

As a result, the unlawfulness of the Maltese programme was not presented as the necessary consequence of the absence of effective residence, but rather as the outcome of an overall assessment centred on the transactional nature of the scheme.

Similarly, the Court did not affirm the existence of a strict symmetry between the rules governing the loss of nationality and those governing its acquisition. In this respect, it is worth recalling that Advocate General Collins had emphasised that it is not possible to draw a strict parallel between the grant and the withdrawal of nationality by Member States, since EU law does not necessarily impose identical obligations in the two situations⁴³. The scope of that assertion, however, remains unclear, and raises broader systemic questions as to the relationship between the rules governing the loss and those governing the acquisition of nationality.

The Court’s case law, beginning with *Rottmann*, primarily concerns situations of loss of nationality, and is structured around an individual proportionality assessment. In the Maltese case, by contrast, the Court operated within the distinct context of acquisition, without transposing those parameters or developing an equivalent test.

In this context, the ambiguity present in the opinion of Advocate General Collins becomes relevant⁴⁴: while rejecting the existence of an «exact» parallel between the conferral and the withdrawal of nationality, the opinion does not clarify which obligations differ between the two scenarios.

⁴³ See para. 52 of the opinion of Advocate General Collins, *Commission v. Malta*, cit.

⁴⁴ See para. 52 of the opinion of Advocate General Collins, *Commission v. Malta*, cit.

This leaves open a systemic question: does Union citizenship, as a «fundamental status», require more intensive scrutiny when a national decision deprives an individual of that status (loss), or, conversely, may the Union may be justified in intervening more strongly in relation to the conferral of that status, insofar as that is the moment at which the subjective scope of the European *demos* is determined.

The judgment does not take a clear position on this issue, thereby leaving a significant margin of interpretative uncertainty.

6.2. The rejection of Malta's high threshold of serious and systematic breaches of the Union's values.

Secondly, the Court rejected Malta's argument that, in matters of the acquisition of nationality, EU review is permissible only where there are serious, general and systematic violations of the values of the Union referred to in Art. 2 TEU.

This is an important point, as it defines – negatively – the scope of EU scrutiny: the Court did not anchor its assessment to an extreme «political-constitutional» threshold (comparable, for instance, to that underlying Art. 7 TEU procedures), but accepted that review may take place even in the absence of a systemic breach of the rule of law or of the Union's foundational values.

However, this conclusion was not accompanied by the identification of an alternative, clearly-defined threshold, nor by the clarification of the criteria on the basis of which the compatibility of national regimes other than the Maltese one should be assessed.

The Court merely indicated that the scheme at issue, by virtue of its transactional nature, infringed the obligation of sincere cooperation and undermined the proper functioning of the citizenship regime established by the Treaties, without specifying, in general terms, the parameters that should guide the assessment in other situations.

6.3. The «unsaid»: the absence of a criterion delimiting state competence.

The central point, therefore, is that the Court, while producing a significant symbolic and systemic effect – as already mentioned – failed to articulate a clearly-defined criterion delimiting national competence in matters of the acquisition of nationality.

The judgment targets the Maltese programme as a paradigmatic case of commodification, but does not clarify which elements, outside that specific scenario, would render a national regime compatible or incompatible with EU law.

As a result, a range of questions remains open: which forms of «selective» naturalisation are considered permissible; where the balance lies between a State's

discretion and the integrity of the concept of Union citizenship; and the extent to which the Court intends to extend its review of national choices without transforming the obligation of mutual recognition into a form of general substantive scrutiny of Member States' citizenship policies.

From this perspective, what the judgment leaves unsaid is not merely a descriptive gap, but a structurally relevant area of normative indeterminacy, stemming precisely from the absence of a general delimiting criterion. This indeterminacy allows for targeted intervention in extreme cases – such as overtly transactional models – without the articulation of a general principle (such as that of a genuine link), while at the same time leaving uncertain the criteria that should guide, *ex ante*, the design of national citizenship regimes compatible with EU law.

7. Subsequent developments: the Maltese and Cypriot reforms and the persistence of uncertainty.

On 24 July 2025, Malta adopted a reform of its legislation on nationality, abolishing the citizenship-by-investment programme and reformulating the naturalisation regime on the basis of merit⁴⁵.

Under the new framework, eligibility is granted to individuals who have rendered exceptional services to Malta, such as scientists, researchers, athletes, artists, entrepreneurs or philanthropists. A key requirement is that such services or contributions ensure a significant advantage or benefit for the national interest of Malta by, for instance, creating employment opportunities.

A central element of the reform – clearly intended to comply with the requirements set out by the Court of Justice – is the removal of any reference to a predetermined financial contribution as a legal condition for the grant of nationality. As a result, the conferral of citizenship no longer formally takes the form of a transaction.

Applicants must submit a proposal to a designated evaluation body, in the form of a letter describing the exceptional services and contributions that they have already provided or that they intend to continue to provide for the benefit of Malta or of humanity. They are also required to indicate how such contributions will be pursued following naturalisation.

The competent authority examines the proposal and conducts a thorough due diligence process. If the assessment is positive, the applicant may then submit a formal application for naturalisation on the basis of merit.

⁴⁵ See, in particular, the Maltese Citizenship (Amendment) Act, 2025 (Act XXI of 2025), of 24 July 2025, which redefines the primary legal framework, and [Legal Notice](#) No 159 of 2025, *Granting of Citizenship for Exceptional Services (Amendment) Regulations*, Government Gazette of Malta No 21,478 of 29 July 2025, laying down the implementing rules.

The application must demonstrate, in particular: a period of residence in Malta (with a minimum duration of eight months, according to the applicable rules) prior to the application; the availability of accommodation in Malta; an adequate knowledge of the Maltese or English language; and the existence of links with Malta as described in the proposal.

If the application is approved, the competent minister may impose ongoing obligations. Overall, the revised programme is no longer based on a predetermined transaction and does not, at least formally, display a commercial character, while it requires a minimum period of residence of eight months.

However, the legislation does not clarify whether such residence must be effective or merely formal. Moreover, the residence requirement applies prior to the application for citizenship, but not necessarily prior to the submission of the proposal. This means that an applicant may submit a proposal outlining a programme of contributions, obtain approval, subsequently establish residence, and only thereafter submit their formal application.

A further problematic aspect concerns the scope of «exceptional services» and of «significant advantages or benefits for the national interest», within which contributions of an economic nature could still be included. The new Maltese legislation does not explicitly exclude such a possibility.

It follows that, while the reform eliminates the most explicit form of commodification, it does not entirely resolve the issue of the relationship between merit, economic contribution and access to the status of Union citizen.

The Maltese reform, adopted in the immediate aftermath of *Commission v. Malta*, offers a concrete illustration of how a national legal system may respond to a judgment which, while targeting a paradigmatic model of commodification, leaves unresolved the question of the general criteria delimiting state competence in matters of nationality acquisition.

A partially analogous dynamic, albeit unfolding through different modalities and timelines, can be observed in the case of Cyprus. Cyprus ceased accepting new applications for naturalisation as of 1 November 2020, following the initiation, in October of the same year, of infringement proceedings by the European Commission⁴⁶. However, as Cyprus initially continued to process applications that had already been submitted, the Commission decided, on 9 June 2021, to pursue the proceeding further by issuing a reasoned opinion.

The infringement procedure remained dormant until after the judgment of the Court of Justice in *Commission v. Malta*. Following that judgment, the Commission, in the context of its monitoring activities, called upon Cyprus to draw the necessary

⁴⁶ See INFR(2020)2300.

consequences from the Court's ruling⁴⁷. It is likely that that judgment constituted the decisive impetus for the Cypriot legislature to adopt a more far-reaching reform, culminating in the enactment, on 4 December 2025, of legislation definitively abandoning the citizenship-by-investment scheme. This, in turn, led the Commission to close the infringement procedure on 11 March 2026.

The recent Cypriot reform is characterised, in particular, by the introduction of review mechanisms – to be completed within a period of 60 days – concerning citizenships already granted under the scheme, a task entrusted to an independent body (the *Independent Committee for the Examination of Deprivation of Citizenship*), as well as by the requirement to publish, in the Cypriot Official Gazette, the names of individuals whose citizenship has been revoked, with a view to enhancing transparency⁴⁸.

Overall, the Maltese and Cypriot reforms reveal a convergent trend: the abandonment of the most explicit forms of commodification of citizenship, and their replacement of those schemes with models formally based on qualitative or discretionary criteria.

At the same time, however, the two reforms do not operate at the same level of determinacy. While the Cypriot reform appears to result in a relatively clear-cut abandonment of the citizenship-by-investment model, the Maltese framework continues to raise questions as to the substantive criteria governing access to nationality.

More broadly, this evolution is not accompanied, at the level of EU law, by the identification of clear and general legal parameters; rather, it unfolds within a framework characterised by persistent uncertainty.

Significant areas of uncertainty remain, both with regard to the substantive criteria governing the acquisition of nationality and with regard to the scope of EU scrutiny over national choices. In this respect, the developments following *Commission v. Malta* confirm that the Court has targeted a specific model – namely, one that is overtly transactional – without, however, defining a comprehensive general criterion delimiting state competence.

As a consequence, while Member States may formally comply with the Court's case law, they continue to operate within a considerable margin of discretion in which the boundaries between merit, national interest and economic contribution remain rather blurred.

⁴⁷ See Commission Staff Working Document, *2025 Rule of Law Report. Country Chapter on the Rule of Law Situation in Cyprus*, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, [SWD\(2025\) 913 final](#) of 8 July 2025, p. 10.

⁴⁸ See *Golden passport era ends, but debate rages on*, in *Knews*, 5 December 2025, available [online](#); see also Republic of Cyprus, Office of the Attorney General of the Republic, *The European Commission Closed the Infringement Procedure against Cyprus in relation to the Cyprus Investment Program*, press release, 11 March 2026, available [online](#).

Ultimately, the developments following the judgment do not eliminate, but rather confirm, the difficulty of identifying legal criteria capable of guiding, *ex ante*, the conduct of Member States in matters of nationality acquisition, thereby leaving unresolved the tension between state discretion and the integrity of Union citizenship status.

This persistent indeterminacy provides the analytical background against which national reforms must be assessed.

8. The Italian reform of *ius sanguinis*: the legal characterization of its effects and possible responses by the Constitutional Court.

Against this background, the Italian case may usefully be examined. In this context, the judgment in *Commission v. Malta* operates as an interpretative benchmark, prompting reflection on the limits that may be imposed by EU law on legislative choices in matters of nationality. The significance of the judgment lies less in the establishment of a binding general criterion than in the way that it sheds light on the systemic tensions – above all, the relationship between the acquisition of nationality and the loss of that status – that have emerged with particular clarity in the domestic litigation following the reform of *ius sanguinis*.

In this respect, the reform introduced by Decree-Law No 36 of 28 March 2025⁴⁹, as converted with amendments by Law No 74 of 23 May 2025⁵⁰, significantly altered the legal framework governing the acquisition of Italian citizenship on the basis of *ius sanguinis*⁵¹. In particular, through the introduction of Article 3-*bis* into Law No 91 of 1992⁵², the legislation provides that individuals born abroad who possess another nationality are to be regarded as never having acquired Italian citizenship, unless specific conditions are met.

This provision, which also applies to persons born prior to its entry into force, has raised important interpretative questions concerning the legal characterization of its effects, especially with regard to the boundary between original acquisition and loss of *status civitatis*.

⁴⁹ [Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36](#), Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza.

⁵⁰ [Legge 23 maggio 2025, n. 74](#), Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza.

⁵¹ For commentaries on this reform of Italian citizenship law and its potential constitutional issues, see, for example, G. BONATO, *La cittadinanza italiana dopo la Legge n. 74 del 2025: i dubbi di costituzionalità della nuova disciplina*, in *Judicium*, 2026, pp. 1-66, available [online](#); E. CAVASINO, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2026, No 1, pp. 1-28, available [online](#); G. PERIN, «La patria dei padri è la patria dei figli». *Le conseguenze della riforma della cittadinanza sui minori nati all'estero e residenti in Italia*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2025, No 3, pp. 1-21, available [online](#). On the possible private international law implications of the reform in question, see in particular C. CAMPIGLIO, *Cittadinanza iure sanguinis e nazionalità: riflessioni internazionalprivatistiche*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2025, pp. 563-591.

⁵² [Legge 5 febbraio 1992, n. 91](#), Nuove norme sulla cittadinanza.

The orders by which the Tribunals of Turin (25 June 2025)⁵³, Mantua (24 October 2025)⁵⁴ and Campobasso (6 and 9 February 2026)⁵⁵ have referred questions of constitutionality to the Italian Constitutional Court constitute, in this respect, a particularly revealing field for observation. While grounded in domestic constitutional parameters, the referring courts structure their reviews around a conceptual question that closely mirrors, by structural analogy, the distinction developed in EU law between the acquisition and the loss of nationality: namely, whether, and to what extent, a rule formally presented as governing the acquisition of nationality may, in substance, produce effects equivalent to a loss (or implicit withdrawal) of *status civitatis*.

With regard to the order of the Tribunal of Turin, the Italian Constitutional Court, in a press release of 12 March 2026, has already indicated that the claims raised are partly unfounded and partly inadmissible, and has, in particular excluded a violation of Art. 20 TFEU and Art. 9 TEU⁵⁶. Pending the publication of the full reasoning and of the decisions on the other orders, this outcome does not exhaust the problematic aspects emerging from the litigation, and nor does it preclude a different assessment in the cases still pending.

As already emphasised in the preceding sections, one of the central features of the Court of Justice's judgment in *Commission v. Malta* lies precisely in what it leaves unsaid: the absence of a general criterion of compatibility, under EU law, for national reforms governing the acquisition of nationality. This leaves Member States with a wide margin of manoeuvre at the normative level, while at the same time rendering decisive the substantive classification of the effects produced by such legislation, particularly where the legislation affects situations predating its entry into force. It is precisely within this space of indeterminacy that the debate arising in Italy following the introduction of Article 3-*bis* of Law No 91 of 1992 must be situated.

The Tribunal of Turin characterises the reform introduced by the decree-law as being akin to an implicit revocation of *status civitatis*, emphasising that the application of the new rules to individuals born prior to their entry into force of these rules, combined with the introduction of an immediately operative peremptory time limit, produces effects tantamount to a loss of status in the absence of a reasonable transitional period. Thus understood, the reform does not merely redefine the conditions for the acquisition of citizenship for the future, but retroactively affects positions which, under the previous

⁵³ [Order of the Court of Turin of 25 June 2025](#), in the Official Gazette of the Italian Republic, 17 September 2025, No 38, p. 61.

⁵⁴ [Order of the Court of Mantua of 24 October 2025](#), in the Official Gazette of the Italian Republic, 14 January 2026, No 2, p. 42.

⁵⁵ [Orders of the Court of Campobasso of 6 February 2026 and 9 February 2026](#), in the Official Gazette of the Italian Republic, 18 March 2026, No 11, respectively p. 92 and p. 82.

⁵⁶ See Constitutional Court, press release of 12 March 2026, *La Corte costituzionale respinge le questioni di legittimità costituzionale relative al decreto-legge 36/2025 in materia di cittadinanza*, available [online](#).

legal framework, would have entailed its acquisition *ex lege* from birth, albeit pending formal recognition.

The Tribunal of Mantua, adopting an even more explicit line of reasoning, refers to an automatic and *ex tunc* loss of citizenship, construing Article 3-*bis* of Law No 91 of 1992 as a mechanism of normative deprivation of a status already accrued. A similar approach emerges, albeit with different emphases, in the order of the Tribunal of Campobasso, further consolidating the interpretation of the provision as having effects tantamount to a loss of status.

From this perspective, the characterization of the legal position that is affected becomes central. According to the settled case law of the Italian Court of Cassation, most recently reaffirmed by the Joint Chambers in 2022⁵⁷, citizenship acquired *iure sanguinis* constitutes an original, permanent and imprescriptible status, the recognition of which is declaratory rather than constitutive in nature. It follows that the new legislation affects not a mere expectation, but rather a legal situation already perfected at the moment of birth.

If this classification were to be upheld, the reform would functionally fall within the domain of loss of nationality, thereby potentially triggering, by analogy or structural affinity, the application of the principles developed by the Court of Justice in relation to the loss of Union citizenship. In particular, this would raise questions of compliance with the principle of proportionality, the requirement for an individualised assessment, and the protection of legitimate expectations. It is also relevant that, according to the case law of the Court of Justice, the loss of status should not operate in an automatic and generalised manner, but must allow for a concrete assessment of its consequences for the individual concerned.

In this perspective, the absence of a transitional regime is also of particular importance. The 2025 reform operates with immediate and retroactive effect, without providing a period of adjustment enabling the individuals concerned to initiate procedures for the formal recognition of their citizenship. The introduction of an immediately effective peremptory deadline that is not accompanied by a reasonable transitional period or safeguarding measures, reinforces the loss-of-status character of the reform and significantly affects the legitimate expectations of those concerned, who could reasonably rely, on the basis of the previous legal framework and settled case law, on the acquisition of citizenship from birth.

Moreover, the temporal criterion identified by the legislature – namely, the submission of an application within a specified time limit – may, in practice, depend on bureaucratic factors beyond the control of the individual, such as access to consular services or the time required for the processing of their applications. As a result, the inability to act in a timely manner may stem not from inertia, but from the structural

⁵⁷ See Court of Cassation (Joint Chambers), judgments of 12 July 2022, Nos 25317 and 25318.

limitations of the administration, which may also has potential implications for the principle of effectiveness.

In the light of the partial outcome of the constitutional proceedings, which, for the time being, excluded a direct violation of EU law in the case arising from the Turin order, the role of EU law cannot, however, be regarded as exhausted. It continues to provide relevant parameters for assessing the substantive legal characterization of the effects of the reform, and may assume a different significance in the cases still pending, as well as in any future reconsideration by the Constitutional Court, in particular should it consider appropriate to make a preliminary reference to the Court of Justice of the European Union in order to further clarify the obligation arising under EU law in this field.

9. Concluding remarks: findings and outstanding issues.

The analysis conducted here allows for the identification of a number of relatively stable findings, while at the same time highlighting the main points of tension that remain unresolved in the recent case law.

A first consolidated element concerns the derivative nature of Union citizenship: the Treaties confirm its structural dependence on national citizenship, and yet such dependence does not entail the complete neutrality of EU law with regard to State's choices in matters of nationality. Indeed, the case law on the loss of nationality demonstrates that a State's competence is subject to a form of «conditional» review if a national decision results (even indirectly) in the loss of Union citizenship status. In this area, the Court of Justice has progressively developed a set of substantive and procedural guarantees – proportionality, individual assessment of consequences, and effectiveness of remedies – which significantly reduce the absolute nature of a State's discretion and, at least in this field, attenuate the traditional centrality of national sovereignty.

The second, more recent and systemically significant, finding is that *Commission v. Malta* marks a further step: for the first time, the Court has intervened in the field of nationality acquisition and affirmed that a national model may infringe Art. 20 TFEU and the principle of sincere cooperation. The judgment undoubtedly reinforces the centrality of Union citizenship in the process of European integration, and strengthens its constitutional dimension, notably through a more assertive formulation of Union citizenship as the «fundamental status» of nationals of the Member States.

However, this development is achieved through a line of reasoning that presents notable conceptual tensions. In particular, the transition from the commercialisation of citizenship to the violation of solidarity, loyalty and the reciprocity of rights and duties is neither entirely linear nor fully substantiated from a legal perspective. The reasoning thus appears more convincing as a reaction to a paradigmatic case of commodification than as

the articulation of a general criterion capable of guiding national legislative choices in a predictable manner.

It is precisely here that the central issue of this analysis emerges: the systemic relevance of what the Court leaves unsaid. As has been shown, the judgment does not establish a general requirement for a genuine link, does not clarify whether a symmetry exists between acquisition and loss, and does not define a clear threshold for reviewing «ordinary» national policies on the acquisition of nationality. While the Court rejects Malta's maximalist argument – according to which only serious, general and systematic violations of the Union's values could justify EU intervention – it does not replace this with a fully developed alternative standard.

As a result, EU scrutiny is extended, yet remains selective and incomplete: it decisively targets overtly transactional models, but does not clarify, in general terms, which elements render other national regimes compatible or incompatible with EU law.

Subsequent developments confirm this ambivalence. On the one hand, the Maltese reform adopted in July 2025 reflects a clear legislative response aimed at removing the transactional element and replacing it with a model formally based on merit. The evolution of the Cypriot legal framework likewise confirms the abandonment of the most explicit forms of commodification, albeit through a more clear-cut legislative disengagement from the citizenship-by-investment model. On the other hand, however, the Maltese reform, in particular, demonstrates that the elimination of a predetermined financial contribution is not, in itself, sufficient to dispel all uncertainties: grey areas persist with regard to indirect economic contributions, the substantive nature of the link with the State, and, more broadly, the boundaries between merit, national interest and political discretion.

In this respect, the developments following the judgment do not contradict, but instead confirm, that the Court has targeted a specific model without yet defining a comprehensive general standard of compatibility.

The Italian case illustrates these dynamics particularly clearly. Here, what the Court leaves «unsaid» operates not as an immediate and direct constraint, but rather as an interpretative background against which constitutional litigation following the reform of *ius sanguinis* must be understood. The questions of constitutionality raised by the Tribunals of Turin, Mantua and Campobasso shift the focus to the substantive classification of the temporal effects of the reform, asking whether a rule formally presented as governing the acquisition of nationality may, in substance, produce effects equivalent to an *ex tunc* loss of status.

From this perspective, the case law of the Court of Justice on the loss of nationality may continue to play a significant role, not necessarily as a directly infringed standard, but as a set of criteria guiding the legal characterization of a measure, the assessment of

its proportionality, and the evaluation of the reasonableness of the absence of an adequate transitional regime.

In this sense, EU law operates less as a fully defined external limit than as a criterion for the legal qualification of the situation: it is the legal characterization of the measure as one governing the acquisition of nationality, or conversely as one substantively amounting to a loss of status, that determines the applicability of the principles developed by the Court of Justice.

From this perspective, even the most recent indications emerging from the national constitutional adjudication do not, at this stage, allow the issue to be regarded as definitively settled. The fact that, in an initial assessment, a complaint based on Arts. 9 TEU and 20 TFEU has not been upheld does not yet clarify the underlying reasons for that conclusion, nor does it exclude the possibility that more complex or differentiated issues may arise in the cases still pending.

It follows that EU law, although not thus far recognised by the Constitutional Court as supplying a directly infringed standard, retains a critical and interpretative function, capable of influencing both the reconstruction of the nature of the effects of the reform and a possible future reconsideration of the solution adopted.

In this context, EU law may enter both constitutional and ordinary proceedings through the mechanism of the preliminary reference under Art. 267 TFEU. The Constitutional Court, if it considers that the scope of the relevant EU law principles remains unclear, may refer a question to the Court of Justice; similarly, ordinary courts may make a direct reference, even independently of constitutional proceedings, if they consider that a question concerning the interpretation of EU law is relevant and not manifestly unfounded, with a view to assessing the compatibility of the national measure with EU law.

In particular, the preliminary reference may serve to clarify whether, and to what extent, the principles developed in relation to the loss of Union citizenship are applicable to situations which, although formally framed as rules on acquisition, produce effects tantamount to a loss of status.

Recent preliminary references may already be seen as early indications of this possible development. In case C-653/25, currently pending before the Court of Justice, a Romanian court raises the question of whether a national legislative amendment extending, with retroactive effect, the time limit for processing applications for the reacquisition of nationality from five months to two years is compatible with EU law⁵⁸. More broadly, the case highlights the question of whether Member States remain free to modify, at their discretion, their procedural frameworks governing access to nationality,

⁵⁸ See request for a preliminary ruling from the *Tribunalul București* (Romania) lodged on 3 October 2025 – *EM v Autoritatea Națională pentru Cetățenie*, [case C-653/25](#), *Autoritatea Națională pentru Cetățenie*.

or whether they must instead comply with limits deriving from EU law when such changes affect access to Union citizenship and the exercise of the rights attached thereto. In this sense, it illustrates the persistent – and, at present, unresolved – indeterminacy of the limits imposed by EU law in this field.

In conclusion, recent case law confirms that Union citizenship can no longer be regarded as a mere accessory of national citizenship. While it remains structurally dependent upon it, that dependence does not prevent EU law from imposing, in certain circumstances, significant constraints on the exercise of state competence. At present, however, such constraints are clearly consolidated primarily in the field of loss of nationality, whereas in the field of acquisition they remain largely confined to intervention in extreme or paradigmatic cases.

The result is an equilibrium that remains unstable: the Court of Justice intervenes decisively both in situations involving the loss of status and, in the field of nationality acquisition, in cases of manifest commodification of citizenship, but has not yet articulated a general criterion capable of ensuring predictability and uniformity in the review of national citizenship policies.

It is precisely this space of indeterminacy that represents both the current limit and the main vector for the future development of the case law: it leaves open the possibility for «borderline» litigation on questions that are likely to be progressively clarified through future preliminary references and further interventions by the Court of Justice, ultimately leading to a more explicit definition of the relationship between State discretion and the integrity of Union citizenship.

ABSTRACT: This article examines the evolving limits imposed by EU law on Member States' competence in matters of nationality. While the Court of Justice has developed a coherent framework of constraints in cases concerning the loss of nationality, the extension of such limits to the field of acquisition remains uncertain. The judgment in *Commission v. Malta* marks a significant step in this direction, yet fails to articulate clear and general criteria. The article argues that this results in a structural indeterminacy, which is reflected in recent legislative and judicial developments at national level. In particular, the reforms adopted in Malta and Cyprus, as well as the constitutional litigation arising in Italy, illustrate the persistence of uncertainty as to the scope of EU scrutiny. The analysis concludes that, although Union citizenship has acquired a central role, the limits it imposes on State competence in nationality law remain uneven and largely unsettled.

KEYWORDS: Union citizenship; Nationality; Acquisition and loss of nationality; Citizenship by investment; State discretion.

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 anche 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. NASCIMBENE, *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'art. 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 prosieguito 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, istituto 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 rispettosità dei 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 interloquito 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 inevasa 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 preluda 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, ovverosia 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.

Le omissioni della legge n. 74/2025 e la cittadinanza europea

Lina Panella*

SOMMARIO: 1. Il principio di effettività alla base del decreto legge n. 36/2025 convertito con la legge n. 74/2025. – 2. Il principio di effettività come fondamento per l'attribuzione della cittadinanza nel diritto internazionale ed europeo: dalla sentenza *Nottebohm* della Corte Internazionale di Giustizia del 1955 alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 aprile 2025 nella causa *Commissione c. Malta*. – 3. La situazione dei bambini stranieri nati in Italia: tentativi di semplificazioni amministrative. – 4. L'intervento della giurisprudenza. – 5. L'adozione di leggi *ad hoc*. – 6. La cittadinanza per concessione introdotta dall'art. 9, comma 1, lett. *a bis*, della legge n. 74/2025: una possibile soluzione o una antinomia della legge?

1. Il principio di effettività alla base del decreto legge n. 36/2025 convertito con la legge n. 74/2025.

La legge n. 74/2025¹ si è resa necessaria per attuare una revisione, a trent'anni dall'ultimo intervento di riforma, in linea con i tempi, tenendo conto dell'incremento dei flussi migratori e dello sviluppo della disciplina internazionale ed eurounitaria. Infatti se nel corso degli anni, anche in attuazione di specifici obblighi derivanti dalla normativa dell'Unione europea, gli stranieri residenti possono vantare una piena parità nell'ambito dei diritti civili e sociali, l'accesso ai diritti politici, determinato dall'acquisto della cittadinanza, rimane ancorato a logiche superate e ad un concetto vetusto di sovranità nei confronti di quello che viene definito «popolo».

Nell'introduzione della relazione al disegno di legge di conversione del decreto legge 28 marzo 2025, n. 36, si legge espressamente che il provvedimento «non modifica il principio di fondo della trasmissione della cittadinanza, che resta saldamente ancorato allo *iure sanguinis*, quale elemento costitutivo della comunità nazionale», ma che tale principio deve essere temperato, coniugandolo in maniera espressa con la sussistenza di vincoli effettivi ed attuali. In realtà è il principio di effettività a costituire il filo conduttore della nuova disciplina, che però, come vedremo nelle pagine che seguono, viene applicato principalmente per ridimensionare il principio della trasmissione illimitata della cittadinanza *iure sanguinis*.

* Professoressa ordinaria f.r. di Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina.

¹ [Legge 23 maggio 2025, n. 74](#), Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza.

Come si legge nella relazione al disegno di legge di conversione, le nuove disposizioni mirano ad evitare «per il futuro riconoscimenti di cittadinanze a persone, anche nate in precedenza, che non rispondono, alle esigenze attuali della comunità nazionale»².

In questa prospettiva i numerosi commenti della dottrina sulla nuova legge sulla cittadinanza si sono soffermati, quasi esclusivamente, sulle modifiche, in senso restrittivo e con effetto retroattivo, della disciplina vigente in materia di discendenza *iure sanguinis*, richiedendo l'esistenza di un vincolo effettivo con la comunità nazionale, ed è a tali contributi che si rinvia per un esame dettagliato della questione³.

Nelle pagine seguenti, invece, si vuole porre l'attenzione su una questione che, ad una prima lettura sembra non essere stata oggetto di riforma con la nuova normativa, e che comunque non ha richiamato l'attenzione della dottrina: cioè quella dei bambini stranieri nati in Italia, con riferimento al principio di effettività, come definito dalla normativa e dalla giurisprudenza internazionale ed europea⁴.

² Sulla legge n. 74/2025, cit., si rinvia, in questo numero speciale della *Rivista*, al contributo di M. CALOGERO, *Aspetti particolari delle recenti disposizioni urgenti in materia di cittadinanza (decreto legge n. 36/2025 convertito in legge n. 74/2025) e la cittadinanza europea*.

³ La Corte costituzionale si è pronunciata su alcune questioni di legittimità costituzionale della legge n. 74/2025 con la [sentenza del 31 luglio 2025, n. 142](#), su ricorso delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE, dapprima del Tribunale di Bologna ([ordinanza del 26 novembre 2024](#)) e poi del Tribunale di Roma ([ordinanza del 21 marzo 2025](#)), del Tribunale di Milano ([ordinanza del 3 marzo 2025](#)) e dal Tribunale di Firenze ([ordinanza del 7 marzo 2025](#)). In sintesi, i Tribunali rimettenti avevano ritenuto violati gli artt. 1, comma 2, e 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità. I Tribunali di Bologna, di Milano e di Firenze avevano sollevato la questione di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., relativamente agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, con riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE. Il Tribunale di Roma e quello di Milano avevano anche ritenuto la disciplina in questione lesiva dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento rispetto a vari termini di raffronto. Nella sentenza 142/2025 la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del codice civile del 1865, approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, e dell'art. 1 della legge 13 giugno 1912, n. 555 (sulla cittadinanza italiana), in riferimento agli artt. 1, comma 2, e 3 Cost., quest'ultimo sotto il duplice profilo sia della irragionevolezza e non proporzionalità sia della irragionevole disparità di trattamento, nonché in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., relativamente agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questi ultimi con riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE. Inoltre ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a, della [legge 5 febbraio 1992, n. 91](#) (Nuove norme sulla cittadinanza), in riferimento agli artt. 1, comma 2, e 3 Cost., quest'ultimo sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità, nonché le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, questi ultimi con riguardo all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, con le ordinanze indicate in epigrafe. Infine la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. a, della legge n. 91/1992, sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento. Per un commento della sentenza, v., fra gli altri, G.C. SCOTTI, *La Corte Costituzionale si pronuncia sulla cittadinanza. Osservazioni a prima lettura della sentenza 142 del 2025*, in *Giustizia insieme*, 2025, reperibile [online](#).

⁴ Nelle pagine seguenti si è scelto di non affrontare il problema della compatibilità della normativa italiana riguardo la concessione della cittadinanza ai bambini nati sul territorio italiano, con le convenzioni internazionali in materia di cui l'Italia è parte, e quindi dell'eventuale violazione dell'art. 117 Cost., né al diritto originario e derivato dell'UE, concentrando la nostra analisi sul rapporto tra effettività e cittadinanza. Per un esame di tale aspetto si rinvia a L. PANELLA, *L'attribuzione della cittadinanza italiana e la sua*

2. Il principio di effettività come fondamento per l'attribuzione della cittadinanza nel diritto internazionale ed europeo: dalla sentenza *Nottebohm* della Corte Internazionale di Giustizia del 1955 alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 29 aprile 2025 nella causa *Commissione c. Malta*.

Prima di affrontare le specifiche questioni che la legge n. 74/2025 può comportare sulla «non cittadinanza» dei c.d. bambini invisibili, cioè nati in territorio italiano da genitori stranieri, regolarmente residenti, sembra necessario fare un riferimento, non certo in modo esaustivo, al principio di effettività che, come si già detto, è più volte richiamato nella relazione al disegno di legge di conversione 28 marzo 2025, con specifico riferimento alla giurisprudenza internazionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea. Per quanto riguarda la giurisprudenza internazionale, il riferimento principale è al noto caso *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)* deciso dalla Corte Internazionale di Giustizia (CIG) con un *grand arrêt* del 6 aprile 1955⁵. In questo caso la Corte era chiamata a decidere sulla rilevanza, ai fini della protezione diplomatica, della (unica) cittadinanza posseduta dal Nottebohm, ai fini della sua opponibilità agli altri Stati.

Nella sentenza la CIG individua i limiti che la libertà di uno Stato subisce nella concessione della cittadinanza e che possono essere ricondotti al *genuine link* tra lo Stato e l'individuo: la necessità di un rapporto tale da legittimare, di fronte alla comunità internazionale, il provvedimento di diritto interno con il quale venga conferita la

compatibilità con il diritto internazionale ed europeo, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp. 41-65, a p. 43.

⁵ Corte Internazionale di Giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, in *ICJ Reports* 1955, p. 4. In breve i fatti che hanno portato a questa sentenza. Federico Nottebohm, cittadino tedesco per nascita, nel 1905 emigra in Guatemala, dove stabilisce il proprio domicilio, senza tuttavia acquistare la cittadinanza di questo Stato. Sebbene Nottebohm si sia recato solo sporadicamente in Liechtenstein per brevi soggiorni, nel 1939 ha ottenuto di essere naturalizzato cittadino di questo Stato, in base al Liechtenstein Act del 1934, perdendo di conseguenza la cittadinanza tedesca. Essendo insorto nel 1941 lo stato di guerra tra il Guatemala e la Germania, il governo guatemalteco aveva disposto l'arresto del Nottebohm, la sua deportazione negli Stati Uniti ed il sequestro e la confisca dei suoi beni, disconoscendo la cittadinanza guatemalteca e considerandolo suddito nemico ai sensi della legislazione di guerra. Rilasciato egli chiede invano di poter rientrare in Guatemala, ma dopo un ripetuto rifiuto, si stabilisce in Liechtenstein. Al fine di ottenere per la riparazione dei danni inferti ad un «suo» cittadino che questo Stato si rivolge alla CIG 1951, denunciando il comportamento illecito del Guatemala. La Corte, nel 1955, dichiara irricevibile la domanda del Liechtenstein poiché questo Stato «n'est pas tenu de reconnaître la cittadinanza per naturalizzazione del Nottebohm in quanto cette naturalisation ne repose pas sur un attachement réel au Liechtenstein qui lui soi antérieur et elle n'a rien chargé au genre de vie de celui à qui elle a été conférée dans les contions exceptionelle de rapidité et de bienveillance». Vedi *ICJ Reports* 1955, p. 13. Per un commento della sentenza, fra gli altri, R. DONNER, *Dual Nationality in International Law*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2006, pp. 15-25, spec. p. 20, reperibile [online](#); A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Napoli, 1984, p. 86; V. STARACE, *La competenza della Corte internazionale di giustizia in materia contenziosa*, Napoli, 1970, p. 185; M. GIULIANO, *La sudditanza degli individui ed il suo rilievo nel diritto internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, 1956, pp. 36-50.

cittadinanza⁶. In questo senso, la reale appartenenza di un individuo, il suo inserimento nella struttura economica e sociale di uno Stato, diventa, sia principio fondamentale dell'attività legislativa statale, l'assenza del quale esclude la validità di situazioni perfettamente legittime secondo il diritto interno, ed al contempo presupposto ineludibile, che di tale attività ne costituisce il limite⁷. Così intesa la cittadinanza è l'espressione giuridica del fatto che l'individuo al quale è conferita, o in virtù di una legge, o in virtù di un atto dell'autorità amministrativa, «sia collegato più strettamente con la popolazione dello Stato che gliela conferisce che non quella di qualsiasi altro Stato»⁸.

Per quanto riguarda il diritto dell'Unione europea, la Corte di giustizia, dopo essersi più volte pronunciata sui provvedimenti nazionali di privazione della cittadinanza⁹, precisandone, in alcuni casi, i parametri per poterne valutare la proporzionalità¹⁰, per la prima volta nell'aprile del 2025, ha sindacato la compatibilità di una normativa interna riguardante l'attribuzione dello *status civitatis*, con il diritto eurounitario¹¹.

Nella sentenza *Commissione c. Malta*, la Corte (Grande Sezione) ha accertato la violazione dell'art. 20 TFUE e dell'art. 4, par.3, TUE (principio di leale cooperazione) da

⁶ Questa interpretazione non è condivisa da A. PETERS, *Extrajurisdictional Naturalizations Between the Human Right to Nationality. State Sovereignty and Fear Principles of Jurisdiction*, in *German Yearbook of International Law*, 2010, pp. 623-725, spec. p. 686; G. ROSSILLO, *La legge n.174 del 2025 e i limiti all'acquisizione della cittadinanza iure sanguinis*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, pp. 1158-1168, spec. p. 1164.

⁷ La CIG pur affermando che la decisione ha riguardo unicamente alla opponibilità della naturalizzazione, compiuta dal Liechtenstein, al Guatemala ed al fine dell'esperibilità della protezione diplomatica, dichiara, nella sostanza, che l'attribuzione della cittadinanza non assume rilevanza per l'ordinamento internazionale, e quindi non può essere opposta a terzi, qualora non corrisponda ad un effettivo rapporto sociale di collegamento determinato da comunanza di esistenza, di interessi e sentimenti. In uno dei passaggi significativi della sentenza *Nottebohm* si legge: «la naturalisation de Nottebohm est un acte accompli par le Liechtenstein dans l'exercice de sa compétence nationale. Il s'agit de déterminer si cet acte produit l'effet international considéré».

⁸ *ICJ Reports* 1955, p. 23. Per un esame della giurisprudenza della CIG, successiva alla sentenza *Nottebohm*, che ribadisce il legame tra il principio del *genuine link* e l'attribuzione della cittadinanza, L. PANELLA, *La Cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Napoli, 2008, p. 77 ss.

⁹ In tale giurisprudenza il riferimento al concetto della cittadinanza effettiva è sempre individuabile, già dalla Corte di giustizia, sentenza del 9 luglio 1992, [causa C-369-90](#), *Mario Vicente Micheletti e altri c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, EU:C:1992:295, fino alle più recenti pronunce riguardanti provvedimenti statali in materia di revoca della cittadinanza. Vedi Corte di giustizia, sentenza del 3 settembre 2023, [causa C-689/21](#), *X c. Udlændinge og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626; sentenza del 25 aprile 2024, [causa C-684/22](#), *S. Ó c. Stadt Duisburg*, EU:C:2024:345. Per una analisi del rapporto tra principio di effettività e cittadinanza europea v. S. MARINAI, *Il ruolo dell'effettività nel rapporto tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione Europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 365-381, reperibile [online](#).

¹⁰ In particolare, Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2010, [causa C-135/08](#), *Janko Rottman c. Freistaat Bayern*, EU:C:2010:104. La Corte, in sintesi, afferma che la cittadinanza nazionale non è solo una questione interna allo Stato, ma tocca lo *status* di cittadino europeo, imponendo un controllo di proporzionalità da parte dei giudici nazionali quando la revoca della cittadinanza nazionale comporta la perdita di quella europea. Nella successiva sentenza del 12 marzo 2019, [causa C-221/17](#), *Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2019:983, la Corte ha esercitato il proprio sindacato sulle norme interne in materia di revoca di cittadinanza acquisita per nascita.

¹¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181-23](#), *Commissione c. Malta*, EU:C:2025:283.

parte del governo maltese per aver introdotto, nel 2020, una modifica all'art. 10 della legge maltese sulla cittadinanza in cui si legge «il Ministro può rilasciare un certificato di naturalizzazione come cittadino di Malta a uno straniero o apolide che abbia reso servizi eccezionali alla Repubblica di Malta». Nel paragrafo successivo si specifica che il termine eccezionale significa «manifestamente superiore e si riferisce principalmente ai contributi apportati da scienziati, ricercatori, atleti, sportivi, artisti, professionisti della cultura, investitori e imprenditori». Con un successivo regolamento del 20 novembre 2020 si è stabilito che gli investitori stranieri potessero chiedere la naturalizzazione per servizi eccezionali tramite investimento diretto se soddisfano o si impegnano a soddisfare alcune condizioni che si concretizzano in investimenti o finanziari o immobiliari nel territorio maltese¹².

Secondo la Corte di giustizia, la Repubblica di Malta, avendo introdotto e attuato il programma istituzionalizzato tramite investimento, ha previsto una procedura di naturalizzazione che ha carattere di transizione in cambio di pagamenti o di investimenti predeterminati, assimilabile ad una commercializzazione della concessione della cittadinanza di uno Stato membro, nonché, per estensione, di quella dello *status* di cittadino dell'Unione.

Nella sentenza in esame i giudici di Lussemburgo, pur sottolineando che la competenza degli Stati in materia di cittadinanza, debba essere esercitata, nel rispetto del diritto dell'Unione, discostandosi dalle argomentazioni delle Parti, non si basano sull'esistenza di un legame effettivo tra lo Stato e l'individuo, ma richiamano due principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione: la solidarietà e la leale cooperazione. In sostanza, l'attribuzione della cittadinanza in assenza di una speciale relazione di solidarietà pregiudica la fiducia reciproca tra Stati membri, violando così il principio di leale cooperazione.

Non è questa la sede per esaminare i singoli aspetti della sentenza¹³. Ciò che si vuole mettere in evidenza è che in essa, incentrata sui rapporti fra Stati e mettendo in secondo piano la posizione dell'individuo, per i giudici europei il legame effettivo tra Stato e coloro i quali ne possono costituire il suo «popolo», resta sempre un requisito fondamentale (non unico) per l'acquisto o la revoca della cittadinanza. In realtà, ad una

¹² Art. 15, par. 3; art. 16, par. 1, lett. *a*, *b*, e *d*, e par. 7, del regolamento del 2020.

¹³ La sentenza *Commissione c. Malta*, cit., è stata ampiamente commentata dalla dottrina. Vedi, fra gli altri, C. SANNA, *La cittadinanza Ue non è in vendita: la Corte UE dichiara incompatibili con il diritto UE i programmi di naturalizzazione per investimenti della Repubblica di Malta. Le implicazioni della sentenza sul criterio dello ius sanguinis previsto dalla legislazione italiana*, in *Eurojus*, 2025, pp. 1-7, reperibile [online](#); A.L. VALVO, *La cittadinanza europea in una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Questionegiustizia*, 27 maggio 2025, reperibile [online](#); A. BUFALINI, *Sulla «vendita» della cittadinanza europea :quale sindacato sul potere degli Stati di attribuire la cittadinanza?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, pp. 829-845; G. VETTORETTO, *L'attribuzione della cittadinanza per investimento alla luce della sentenza Commissione c. Malta*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, pp. 1117-1139. In questo numero speciale della *Rivista*, si rinvia al contributo di S. MARINAI, *From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence*.

attenta lettura della sentenza, forse non sarebbe azzardato ritenere che la Corte dà per scontata la mancanza di *un genuine link* tra lo Stato maltese e i potenziali cittadini¹⁴, fin troppo facile da dimostrare tenendo conto delle disposizioni della normativa maltese che si limitavano a chiedere investimenti finanziari o immobiliari, senza nessun altro requisito, e che, senza addentrarsi in una «situazione puramente interna nel diritto europeo»¹⁵, la Corte sia voluta andare oltre, individuando ulteriori violazioni di specifiche norme dell'ordinamento dell'UE. Forse è il caso di ricordare che le istituzioni europee, nello svolgimento della loro attività di monitoraggio sui programmi di attribuzione della cittadinanza in base ad investimenti, hanno sempre sostenuto che il diritto dell'Unione europea vieti tali regimi «in assenza di un vincolo effettivo tra lo Stato e gli individui»¹⁶.

Pur ammettendo che la legislazione di uno Stato possa prevedere l'assenza di un legame effettivo (così come di altri motivi) come causa di perdita o revoca della cittadinanza, si ritiene sia totalmente diverso il caso di una legislazione nazionale che, pur in presenza di un legame effettivo, subordina l'acquisto della cittadinanza a condizioni particolarmente restrittive. In altri termini, la giurisprudenza della Corte, che fino alla sentenza in esame si era occupata sempre di perdita/o revoca della cittadinanza, va interpretata, si ritiene, nel senso che l'esistenza di un *genuine link* sia un principio acquisito che, tuttavia, debba essere valutato caso per caso.

Accertata l'importanza di un legame effettivo tra uno Stato e l'individuo per l'acquisto della cittadinanza, ci sembra che acquisti particolare rilievo il caso italiano, riguardo all'acquisto della cittadinanza dei bambini stranieri nati nel nostro territorio. Infatti, come già detto in precedenza, nella relazione alla legge n. 74/2025, obiettivo della nuova normativa dovrebbe, fra l'altro, essere quello che «l'acquisto e il mantenimento della cittadinanza italiana siano ancorati a vincoli effettivi con la Repubblica e con il suo territorio». Come cercheremo di dimostrare, nelle pagine seguenti, non si ritiene che tale obiettivo sia stato raggiunto, ma anzi, con l'introduzione di nuove procedure agevolate per la concessione della cittadinanza si possa prevedere il rischio di ulteriori discriminazioni.

3. La situazione dei bambini stranieri nati in Italia: tentativi di semplificazioni amministrative.

¹⁴ A. BUFALINI, *Sulla «vendita» della cittadinanza europea*, cit., p. 832 sostiene che «[l]a Grande sezione evita di richiamare il concetto di *genuine link* verosimilmente per sottrarsi alle critiche rivolte in passato all'utilizzo di tale concetto».

¹⁵ Per un esame attento e puntuale sulla definizione di «situazione puramente interna nel diritto europeo» vedi A. ARENA, *Le situazioni “puramente interne” nel diritto europeo*, Napoli, 2019.

¹⁶ Ved. [COM\(2019\) 12 final](#) e la successiva raccomandazione [COM\(2022\) 2028 final](#).

Come detto in precedenza la legge n. 74/2025 modifica alcune disposizioni della legge n. 91/1992 introducendo sostanziali novità relative all'acquisto della cittadinanza *iure sanguinis*¹⁷.

La legge prevede modalità agevolate di acquisto della cittadinanza italiana per gli stranieri di origine italiana (c.d. acquisto per beneficio di legge), prevedendo all'art. 4, comma 1 *bis*, che il minore straniero, del quale uno dei genitori sia cittadino italiano per nascita, diviene cittadino se i genitori o il tutore dichiarino la volontà dell'acquisto della cittadinanza a condizione che ricorra uno dei requisiti espressamente indicati: successivamente alla dichiarazione, il minore risiede legalmente per almeno due anni in Italia (lett. *a*); la dichiarazione è presentata entro un anno dalla nascita del minore o dalla data successiva in cui è stabilita la filiazione, anche adottiva, da cittadino italiano (lett. *b*).

In queste nuove disposizioni, sembra evidente che il legislatore, pur non rinunciando alla centralità del principio dello *iure sanguinis*, valorizzi maggiormente il legame fra la persona ed il territorio, ai fini dell'acquisto della cittadinanza.

Resta del tutto invariato il comma 2 dello stesso articolo che stabilisce che: «[l]o straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data». Si prevede quindi un diritto ad acquistare la cittadinanza, entro un anno dal compimento della maggiore età, subordinato comunque al soddisfacimento di determinate condizioni. Non si tratta quindi di un diritto di acquisto a titolo originario, ma sempre di una concessione pur distinta dalle ipotesi di naturalizzazione previste nella stessa legge.

Il periodo di residenza da considerare ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572¹⁸ di attuazione della legge in esame, è quello della «residenza legale». Da una interpretazione letterale di tale norma deriva che il minore interessato deve dimostrare fin dalla nascita in Italia, il possesso di regolare permesso di soggiorno, annotato su quello dei genitori, e la registrazione all'anagrafe del comune di residenza dove, prima del compimento del 19° anno di età, lo straniero deve presentare la dichiarazione di voler acquisire la cittadinanza italiana, allegando, secondo quanto stabilito nell'art. 3 del decreto citato, l'atto di nascita e la certificazione relativa alla residenza. Le dichiarazioni di volontà dirette all'acquisizione della cittadinanza italiana devono essere corredate anche da eventuali altri documenti necessari a dimostrare che l'interessato si trovi nelle condizioni prescritte dalla legge per il conseguimento dello *status civitatis*.

¹⁷ Per un esame dei diversi criteri di accesso alla cittadinanza e delle loro criticità, vedi D. PORENA, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale. Evoluzioni della normativa sull'acquisto dello status civitatis e dibattito istituzionale sulle ipotesi di revisione*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI, L. PANELLA, *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit. pp. 67-97.

¹⁸ [Decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572](#), Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza.

Negli anni successivi si è cercato di attenuare le rigide regole del D.P.R. n. 572/1993 che rendevano l'applicazione della norma dell'art. 4, comma 2 del tutto residuale, sia in ragione del margine temporale (un anno), in cui si poteva applicare, sia per la necessità di residenza (non solo regolare presenza, come sarebbe auspicabile), anagraficamente registrata ed ininterrotta per l'intero arco della minore età. Questi due fattori costituivano (e continuano a costituire), nella maggioranza dei casi, una ragione ostativa alla richiesta di cittadinanza, tanto che oggi si calcola che i bambini stranieri nati in Italia e «invisibili» siano più di 1 milione¹⁹.

Meno rigide linee interpretative del D.P.R. n. 572/1993 sono state introdotte con la circolare prot. n. K.60.1 del 5 gennaio 2007²⁰, in cui si precisa che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un comune italiano, potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992, nel caso in cui ci sia una documentazione idonea a dimostrare l'effettiva presenza dell'individuo nel nostro paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica, come ad esempio attestati di vaccinazione e in generale certificati medici.

L'orientamento espresso con tale circolare, ed ancora prima con la circolare K 69/89 del 18 febbraio 1997 che aveva già indicato le modalità di superamento di alcune omissioni relative alla regolarizzazione del minore in Italia ai fini dell'applicazione dell'art. 4, comma 2, è confermato dalla circolare K64.2, del Ministero dell'interno, del novembre 2007²¹ in cui si specifica che l'iscrizione anagrafica dovrà essere sempre ragionevolmente ricollegabile al momento della nascita e quest'ultima dovrà essere stata regolarmente denunciata presso un comune italiano, ma da almeno uno dei genitori legalmente residenti in Italia. Brevi interruzioni della residenza, possono essere superate con la produzione di documentazione integrativa quale la certificazione scolastica o di altro tipo.

Un momento importante per la semplificazione delle procedure previste dall'art. 4, comma 2, della legge n.91/1992, è rappresentato dall'adozione del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69²², convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98²³, il c.d. decreto Fare, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia e contenente numerose misure di riduzione degli oneri burocratici per cittadini e imprese.

L'art. 33 della legge di conversione stabilisce che gli ufficiali di stato civile, nei sei mesi precedenti il compimento del 18° anno di età, sono tenuti a comunicare

¹⁹ In questo senso il rapporto del 2025 di Save the Children, *Chiamami con il mio nome*, reperibile [online](#), in cui si analizza la condizione dei giovani con *background* migratorio, ponendo particolare attenzione alle traiettorie sociali ed educative sia di coloro che sono nati o cresciuti in Italia, sia di chi è arrivato più recentemente.

²⁰ Reperibile [online](#).

²¹ Reperibile [online](#).

²² [Decreto legge 21 giugno 2013, n. 69](#), Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

²³ [Legge 9 agosto 2013, n. 98](#), Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

all'interessato, nella sede di residenza, la possibilità di esercitare il diritto di cui all'art. 4 comma 2, della legge n. 91/1992, entro il compimento del 19° anno d'età. Qualora questa comunicazione non dovesse pervenire, il cittadino straniero potrà esercitare il diritto anche dopo tale data. Tale articolo, inoltre, stabilisce che qualora a causa di errori o inadempimenti riconducibili ai genitori e alla pubblica amministrazione, il cittadino straniero non fosse in possesso dei certificati anagrafici necessari a dimostrare la sua residenza continuativa, potrà presentare altro tipo di documentazione in suo possesso per certificare i requisiti necessari all'ottenimento della cittadinanza italiana²⁴.

L'art. 33 del decreto legge n. 69/2013 ha avuto lo scopo di risolvere due problemi che si verificavano spesso nella prassi applicativa. Il primo era connesso alla necessità prevista dall'art. 1 del regolamento di esecuzione di provare la residenza legale solo tramite la prova dell'iscrizione anagrafica e la continuità del diritto di soggiorno. Il secondo scopo è quello di evitare che la dichiarazione di acquisto della cittadinanza non venisse effettuata oltre il termine di legge per mera ignoranza del testo normativo.

Con tale disposizione non si vuole modificare la legge n. 91/1992, ma semplicemente intervenire sulle procedure applicative del regolamento di esecuzione. Si legge, infatti nella relazione di sintesi al decreto legge n. 69/2013 «l'art. 33 del decreto-legge interviene sulle questioni applicative poste dal regolamento di esecuzione sulle quali peraltro non solo la giurisprudenza ma la stessa competente amministrazione è intervenuta con circolari specifiche prevedendo che, ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della P.A. (...). Senza novellare la legge 91/92, viene così legificata, con una formulazione generica che non specifica gli eventuali inadempimenti dei genitori o della P.A., la dettagliata prassi amministrativa in materia»²⁵.

4. L'intervento della giurisprudenza.

Se i provvedimenti amministrativi di cui si è detto, che hanno riguardato esclusivamente la semplificazione delle procedure senza incidere sul problema reale che riguarda bambini che sono nati in Italia, che formano le classi delle scuole, che crescono, oltre che in famiglia, con i compagni e gli amici e che hanno una rete di relazioni affettive e sociali che contribuirà a farli diventare «gli italiani di domani», i giudici di merito e la Cassazione hanno spesso adottato una interpretazione estensiva dell'art. 4, comma 2, riconoscendo loro di essere cittadini italiani *pleno iure*. Numerose sono le sentenze dei

²⁴ Sulla legislazione italiana in argomento vedi ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE, *L'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero nato in Italia*, 2023, pp. 1-24, reperibile [online](#). Per un commento in dottrina, M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI; F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Padova, 2021, p. 48.

²⁵ Camera dei deputati, XVII Legislatura, Dossier al Progetto di Legge n. 37, nota di sintesi n. 36/0 del 28 giugno 2013.

giudici ordinari che hanno riconosciuto la cittadinanza italiana anche agli stranieri nati in Italia che non integravano i requisiti di continuità ininterrotta del soggiorno in conformità alla normativa vigente.

Sul punto è significativa la sentenza della Corte d'appello di Napoli dell'aprile 2012, n. 1486, nella quale viene riconosciuta la cittadinanza italiana ad uno straniero nato e vissuto in Italia al quale in primo grado era stata rifiutata perché il genitore, nel 2000, era stato cancellato dall'anagrafe del comune di ultima residenza, per irreperibilità.

La Corte d'appello si sofferma sulla definizione di «legalmente residente» superando la necessità dell'iscrizione anagrafica e, richiamando la normativa internazionale vincolante per lo Stato italiano in materia di protezione dei minori, ritiene, correttamente, sufficiente la prova della effettiva residenza in Italia, disapplicando quindi il D.P.R. n. 572/1993²⁶.

Da segnalare è anche la sentenza del Tribunale di Lecce dell'11 marzo 2013, al quale si è rivolto un cittadino straniero nato in Italia nel 1993 che si è visto negare la cittadinanza italiana perché non immediatamente iscritto all'anagrafe dalla nascita, e quindi in difetto del requisito della residenza legale ininterrotta. Senza entrare nei dettagli della pronuncia, il Tribunale dà ragione al ricorrente, rilevando che all'epoca della nascita del bambino non era ancora in vigore il regolamento di esecuzione della legge (D.P.R. n. 572/1993) ma esclusivamente la legge sulla cittadinanza. In assenza di specificazione, dunque, si doveva applicare la definizione di residenza data dall'art. 43 del codice civile, ossia il luogo di dimora abituale e non quella ben più restrittiva di iscrizione anagrafica, introdotta dal regolamento di attuazione. Di fondamentale interesse è il passaggio in cui il Tribunale ritiene che le circolari ministeriali in materia, che prevedono il requisito della legale residenza anche in capo ai genitori, contrastano con la legge e che, in ogni caso, nessun pregiudizio può derivare al ricorrente, per motivi legati all'età, dalla mancata richiesta di permesso di soggiorno cui avrebbero dovuto provvedere, in questo caso, gli affidatari del bambino²⁷.

²⁶ Si legge nella sentenza: «per gli impegni internazionali dello Stato italiano in tema di protezione del minore e per un principio di negazione di una sorta di nemesi storica, non possono imputarsi al minore nato in Italia e figlio di genitori stranieri, gli inadempimenti di questi ultimi circa i permessi di soggiorno e/o le formalità anagrafiche, sicché deve venire in rilievo la situazione di effettiva (e quindi legale) residenza del minore da dimostrare (...) con fatti significativi di una durevole e stabile permanenza sul territorio sin dalla nascita ed inserimento nel tessuto socio culturale». Per quanto riguarda questo e anche i successivi riferimenti giurisprudenziali di merito, si rinvia alle banche dati, in particolare a [One Legale](#), [DeJure](#).

²⁷ Secondo i giudici del Tribunale di Lecce: «a seguito dell'affidamento, il minore ben avrebbe potuto richiedere e conseguire il permesso di soggiorno, in esecuzione del provvedimento del giudice minorile di affidamento, ed alle relative registrazioni, pertanto se gli affidatari non hanno effettuato le dovute richieste, non può ignorare il Tribunale la sussistenza di fatto delle condizioni di legge per il prodursi degli effetti della dichiarazione, considerando come l'interessato non abbia, per motivi legati all'età, alcuna responsabilità per fatti od omissioni altrui». Le stesse argomentazioni sono poste alla base delle decisioni della Corte d'appello di Milano del 7 giugno 2012, n. 2758, della Corte d'appello di Firenze del 15 luglio 2011, del Tribunale di Roma del 14 giugno 2013, n. 13821, del Tribunale di Firenze del 9 luglio 2013, del Tribunale di Reggio Emilia del 31 gennaio 2013, del Tribunale di Pordenone del 13 luglio 2012, del Tribunale di Imperia dell'11 settembre 2012.

Anche la Corte di Cassazione ha avuto modo di pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992. Con la sentenza del 17 maggio 2017, n. 12380, la prima sezione della Corte di Cassazione chiarisce, in materia di cittadinanza, i requisiti richiesti dall'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992 per l'acquisto della cittadinanza italiana. In breve i fatti. I.C., nata in Italia il 5 giugno 1991 da genitori immigrati dall'ex Jugoslavia, richiede il riconoscimento della cittadinanza italiana per essere nata e residente in Italia dalla nascita e fino al raggiungimento della maggiore età in modo continuativo, in applicazione dell'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992. La Corte d'appello di Bologna, confermando la pronuncia di primo grado, rigettava la richiesta dell'istante motivando il diniego poiché dalle risultanze probatorie emergeva che i genitori avessero indicato nell'atto di nascita della figlia la loro residenza estera in Dardania e che solo nel 1995 ne avessero richiesto l'iscrizione all'anagrafe.

La Corte di Cassazione, pur rilevando la discrasia temporale tra l'atto di nascita e la registrazione anagrafica sostiene che ai fini del riconoscimento della cittadinanza, «la definizione giuridica di residenza, mutuabile dalle disposizioni processuali in materia di notificazione degli atti giudiziari, si fonda sul criterio della effettività da ritenersi prevalente sulla residenza anagrafica». Richiamando la circolare ministeriale n. 22/2007, la Corte sostiene che l'eventuale iscrizione anagrafica tardiva del minore non può pregiudicare l'acquisto della cittadinanza italiana quando vi sia in concreto la residenza effettiva. La Corte d'appello di Bologna non ha assunto come parametro normativo dell'accertamento da svolgere la residenza effettiva della ricorrente, avendo dato rilievo assorbente alla dichiarazione, del tutto contrastante con i molteplici riscontri probatori contrari posti a base della domanda di cittadinanza. D'altra parte, ad avviso della Cassazione il ritardo nella regolarizzazione della residenza della ricorrente da parte dei genitori si giustifica con la loro condizione di cittadini stranieri sicuramente non in possesso delle competenze necessarie a conoscere i requisiti richiesti per l'acquisto della cittadinanza italiana e può essere superato da documentazione che comprovi la stabile residenza in Italia della ricorrente negli anni dalla nascita all'iscrizione all'anagrafe²⁸. Ricorrendo, dunque, al criterio della residenza effettiva la Cassazione ritiene che l'accertamento del giudice di merito avrebbe dovuto essere svolto in concreto e non in astratto e per tali motivi ha annullato la sentenza della Corte d'appello di Bologna.

Anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 74/2025 (24 maggio 2025) si sono avute sentenze dello stesso tenore di quelle citate in precedenza. In particolare, la Corte d'appello di Trieste, sezione prima civile, con la sentenza n. 25/2025²⁹ pubblicata il 20 settembre 2025, ha respinto l'appello del Ministero dell'interno avverso l'ordinanza n.

²⁸ Nel caso di specie sono state prodotte certificazioni delle vaccinazioni eseguite a Bologna tra il 1991 e il 1995, i libretti di lavoro paterno che dimostrano la sua abituale residenza in Italia nonché la percezione degli assegni familiari che attestano l'inclusione della minore nel nucleo familiare anche prima dell'iscrizione all'anagrafe.

²⁹ R.g. n. 158/2024.

1801/2024 del Tribunale di Trieste, confermando il riconoscimento della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 4, comma 2, legge n. 91/1992 a favore di una ricorrente nata in Italia da genitori statunitensi e residente ininterrottamente sul territorio nazionale.

Il giudizio d'appello verteva su due questioni centrali: da un lato, la presunta decadenza dal diritto per il mancato rispetto del termine di un anno dal compimento della maggiore età per la presentazione della dichiarazione di volontà; dall'altro, l'accertamento del requisito della residenza legale e continuativa in Italia sin dalla nascita. In primo grado, il Comune di Budoia aveva rigettato la domanda ritenendo che la richiedente non avesse la residenza legale, non disponesse di un valido titolo di soggiorno e non avesse presentato la dichiarazione entro l'anno dal compimento del diciottesimo anno di età. Il Tribunale di Trieste, invece, accogliendo il ricorso, aveva ritenuto che la documentazione prodotta – certificazioni vaccinali, frequenza scolastica continua dalla scuola dell'infanzia sino all'Istituto tecnico statale – dimostrasse in maniera univoca la permanenza effettiva e stabile della ricorrente in Italia.

Inoltre, aveva giudicato irrilevante la tardività della dichiarazione, richiamando l'art. 33, comma 2, decreto legge n. 69/2013, con modifica nella legge n. 98/2013, che, come detto in precedenza, pone a carico dell'ufficiale di stato civile l'obbligo di informare il minore prossimo alla maggiore età della facoltà di acquisire la cittadinanza. In mancanza di tale avviso, il superamento del termine annuale non può comportare conseguenze pregiudizievoli per l'interessato. Il Ministero, appellando la sentenza, sosteneva invece che il termine previsto dall'art. 4, comma 2, legge n. 91/1992 fosse decadenziale, che l'art. 33 del decreto legge n. 69/2013 fosse applicabile solo in caso di regolare iscrizione anagrafica e che, nel caso concreto, la residenza fosse venuta meno già dal 2016, in assenza di titolo di soggiorno e di iscrizione anagrafica successiva.

La Corte d'appello ha rigettato i motivi di impugnazione. In primo luogo, ha ribadito che, in assenza della comunicazione dovuta da parte dell'ufficiale di stato civile, il diritto può essere esercitato anche oltre il termine annuale, in quanto la norma intende evitare che inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici pubblici ricadano in danno del minore. Considerare il termine inutilmente scaduto a causa della mancata iscrizione anagrafica imputabile ai genitori significherebbe, osserva la Corte, tradire la *ratio* della disciplina, che mira a garantire la piena effettività del diritto.

Quanto al requisito della residenza, la Corte ha riaffermato la necessità di un accertamento sostanziale e non meramente formale, richiamando la citata sentenza della Cassazione 12380/2017: la residenza effettiva può essere provata con ogni idonea documentazione, anche al di fuori delle risultanze anagrafiche. Nel caso di specie, il certificato di nascita in Italia, la continuità della frequenza scolastica e le certificazioni sanitarie costituivano prova ampia e convergente della residenza ininterrotta sino al compimento della maggiore età.

La decisione della Corte d'appello di Trieste riveste particolare importanza poiché ribadisce l'orientamento volto a garantire un'interpretazione sostanzialistica dell'art. 4, comma 2, legge n. 91/1992, incentrata sul radicamento effettivo del soggetto nel tessuto nazionale e sulla tutela del legittimo affidamento, in contrapposizione a letture meramente formalistiche e restrittive che condurrebbero a negare la cittadinanza per irregolarità anagrafiche o per omissioni imputabili all'amministrazione stessa.

5. L'adozione di leggi *ad hoc*.

Lo Stato italiano non ha mai affrontato in modo compiuto il problema della cittadinanza dei bambini stranieri nati sul nostro territorio³⁰, che molto spesso non hanno alcun legame con lo Stato di origine, e dove i loro genitori, per motivi diversi che non possono essere approfonditi in queste pagine, hanno «scelto» di farli crescere. Questi bambini stranieri che parlano la nostra lingua, frequentano le nostre scuole, hanno come riferimento solo la nostra cultura, essendo dei non cittadini, restano esclusi da alcune attività. Per comprendere la situazione in cui questi minori vengono a trovarsi, è sufficiente un banale esempio: considerato il grande rilievo che assume l'attività sportiva per la crescita e la formazione di un giovane, rappresenta un grave limite per i nati in Italia da genitori stranieri la circostanza che incontrino limitazioni burocratiche al tesseramento regolamentate in modo più stringente rispetto ai cittadini italiani. Le restrizioni non sono un divieto assoluto, ma dipendono dal possesso di specifici requisiti di soggiorno e dalle regole delle singole federazioni sportive nazionali (FSN).

³⁰ Già dal 2013 sono state presentate proposte di modifica della legge sulla cittadinanza, ma ad oggi nessun risultato concreto è stato raggiunto. L'ultima proposta di legge, la A.C. 105-A, che riunisce le precedenti proposte di legge nn. 105, 194, 221, 222, 717, è arrivata in discussione alla Camera il 22 giugno 2022 ed introduceva il cosiddetto «*ius scholae*». Un testo di riforma sulla cittadinanza che avrebbe costituito un importante passo avanti per il riconoscimento dei diritti di tanti bambini e adolescenti ai quali, oggi, sono invece negati alcuni importanti diritti. Se fosse approvato, il testo di legge permetterebbe il riconoscimento della cittadinanza italiana per i giovani nati in Italia o arrivati prima del compimento dei 12 anni che risiedano legalmente e che abbiano frequentato regolarmente almeno cinque anni di studio nel nostro Paese, in uno o più cicli scolastici. Inoltre, se i cinque anni considerati includono la frequenza della scuola primaria, allora viene richiesto anche il superamento del ciclo di studi con esito positivo come elemento fondamentale per il riconoscimento della cittadinanza; il riconoscimento da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'istruzione, dei requisiti essenziali che i percorsi di istruzione e formazione professionale devono possedere per essere considerati titoli idonei per l'acquisto della cittadinanza; la presentazione su base volontaria della domanda di cittadinanza prima del compimento del diciottesimo compleanno, da parte di almeno un genitore legalmente residente in Italia o di chi esercita la capacità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza. Per un esame sullo *ius scholae*, D. CONSOLI, *Le regole sulla cittadinanza e l'autoreferenzialità di un potere che non vuole invecchiare*, in *Questione Giustizia*, 2022, reperibile [online](#); M. AMBROSINI, *Realtà da riconoscere. Il valore dei nuovi cittadini non è solo l'eccellenza sportiva*, in *Avvenire*, 9 luglio 2021; M. CAPECIOTTI, *Su alcune novità legislative, e giurisprudenziali in tema di seconde generazioni dell'immigrazione*, in *AIC Rvista*, 2014, pp. 1-14, reperibile [online](#).

Per ovviare a questa palese anomalia è stata adottata la legge 20 gennaio 2016, n. 12³¹. Prima di analizzare alcuni profili sottesi alla disciplina introdotta dalla legge appena richiamata si ritiene necessaria una precisazione terminologica: nonostante il nome con cui è stata presentata nel dibattito politico, e cioè la legge sullo *ius soli* sportivo, essa non interferisce con la problematica dell'attribuzione della cittadinanza sulla base «della nascita nel territorio dello Stato, all'infuori di ogni considerazione della cittadinanza dei genitori», appunto lo *ius soli* propriamente detto.

La legge n. 12/2016 costituisce, invece, secondo quanto già specificato dai suoi promotori, l'ineludibile attuazione di diritti sanciti dalle norme di diritto internazionale e dalla Carta costituzionale³², salvaguardando i diritti dei minori non appartenenti a Stati dell'Unione europea: i minori, invece, che sono cittadini dell'Unione, in virtù del possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri della stessa, e quindi della cittadinanza europea, godono di un regime d'equiparazione agli italiani, allorché si trovano a esercitare attraverso lo sport un'attività lavorativa, in virtù dei principi affermati per la prima volta dalla celebre sentenza *Bosman* del 1995³³.

Per l'ordinamento italiano, il tesseramento dei minori stranieri comporta una competenza sia dello Stato che delle Regioni. Infatti, lo Stato è competente a dettare in via esclusiva le norme sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117, comma 2, lett. a, Cost.), mentre l'indicazione dei principi relativi all'ordinamento sportivo, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., ricade nelle materie di potestà legislativa concorrente. La disciplina sportiva deve quindi coordinarsi con le norme sull'ingresso, il soggiorno e la circolazione dello straniero nel territorio nazionale, dal momento che è proprio rispetto a queste particolari situazioni che la posizione dello straniero non è uguale a quella degli altri cittadini³⁴.

³¹ [Legge 20 gennaio 2016, n. 12](#), Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva. Per un esame della legge n. 12/2016 cfr., fra gli altri, F. VARI, *Profili costituzionali del c.d. ius soli sportivo: il tesseramento dei minori stranieri tra disciplina legislativa e Drittwirkung dei diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2017, pp. 215-227; A. BARACCHI, A. GUARISO, *Lo "ius soli sportivo" è legge*, 7 febbraio 2016, reperibile [online](#).

³² S. MARCHISIO, *Commento all'art. 10 III Cost.*, in D. MANZIONE (a cura di), *Codice dell'immigrazione e asilo*, Torino, 2018, p. 3.

³³ Secondo l'art. 1 della legge n. 12/2016: «i minori di anni diciotto che non sono cittadini italiani e che risultano regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età possono essere tesserati presso società sportive appartenenti alle federazioni nazionali o alle discipline associate o presso associazioni ed enti di promozione sportiva con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani». Prima di questa legge, soltanto la Federazione italiana hockey e la Federazione pugilistica italiana avevano adottato disposizioni per equiparare gli atleti. Sulla sentenza *Bosman* (Corte di giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, [causa C-415/93](#), EU:C:1995:293) vedi fra gli altri, S. BASTIANON, *La sentenza Bosman vent'anni dopo. Aspetti giuridico-economici della sentenza che ha cambiato il calcio professionistico europeo*, Torino, 2015 e la bibliografia ivi citata; M. COCCIA, C. NIZZO, *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1998, pp. 335-350, spec. p. 339.

³⁴ La stessa Corte costituzionale ([sentenza del 19 giugno 1969, n. 104](#)), a proposito del principio di eguaglianza previsto dall'art. 3 Cost. che interviene sulla titolarità dei diritti inviolabili dell'uomo, afferma

Secondo quanto si legge nei resoconti dei lavori nella Commissione cultura, scienza ed istruzione della Camera era necessario ricorrere alla legge per rimuovere gli ostacoli al tesseramento che potevano precludere «a giovani talenti» sportivi, «figli di genitori di Paesi non dell'Unione europea», ma «nati o cresciuti nel nostro Paese», «di (...) seguire i compagni nell'attività agonistica per motivi legati al possesso della cittadinanza». La legge sullo *ius soli* sportivo, pur essendo ispirata alla *ratio* inclusiva dello sport, finisce per riprodurre ulteriori profili discriminatori relativi all'età del minore e alla residenza.

Se a beneficiare della legge n. 12/2016 sono soprattutto i cittadini di paesi terzi rispetto all'Unione europea va, però, evidenziato come la previsione di «minori di anni diciotto che non sono cittadini italiani e che risultano regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età», sia particolarmente restrittiva e discriminatoria. La limitazione al compimento dei dieci anni determina una disparità di trattamento tra minori che non trova alcun riscontro nelle norme giuridiche internazionali a protezione dei minori, e secondo le quali i minori di diciotto anni sono tra loro parificati³⁵. Si pensi al minore entrato sul territorio all'undicesimo o dodicesimo anno di età: questi non può godere di una legge che evidentemente rimane tutt'oggi ampiamente perfettibile.

Inoltre, la legge in esame non tiene in conto dei minori titolari di protezione internazionale che, al di là dell'età al momento dell'ingresso, hanno un'esigenza di particolare tutela derivante dal loro *status*.

Un profilo che desta ancora maggiori perplessità è quello della residenza regolare: il termine «regolare» fa di fatto riferimento alla residenza anagrafica, riproponendo le difficoltà di applicazione già presenti, come detto in precedenza, nell'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992 e che solo in parte, sono state risolte dai provvedimenti amministrativi adottati successivamente³⁶.

che «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità».

³⁵ La [Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e l'adolescenza](#), adottata il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la [legge 27 maggio 1991, n. 176](#), stabilisce: «ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile» (art. 1); «gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di sorta ed a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza» (art. 2).

³⁶ Il 10 marzo 2022 la Figg, con un atto d'urgenza, ha stabilito per i minori provenienti dall'Ucraina la possibilità di essere tesserati nelle società dilettantistiche fino alla fine dell'attuale stagione sportiva. Si è trattato di un provvedimento che ha fatto seguito alle numerose iniziative messe in campo dal calcio italiano come segno di vicinanza concreta al popolo ucraino, così duramente colpito dal conflitto in atto. Tuttavia, l'eccezionalità dell'iniziativa ha messo ancor più in evidenza le disparità esistenti tra minori italiani e stranieri nell'accesso all'attività sportiva.

Malgrado le evidenti lacune della legge del 2016, essa rappresenta certamente un (modesto) passo avanti nell'integrazione dei bambini stranieri nati in Italia, ma siamo ancora lontani dal pieno riconoscimento dei loro diritti di cittadinanza.

6. La cittadinanza per concessione introdotta dall'art. 9, comma 1, lett. a bis della legge n. 74/2025: una possibile soluzione o una antinomia della legge?

Nelle pagine precedenti si è cercato di mettere in evidenza, alla luce dei diversi provvedimenti amministrativi che sono stati adottati nel corso degli anni e della ormai costante giurisprudenza sia di merito che della Cassazione, come il problema della acquisizione della cittadinanza dei bambini nati sul territorio italiano richieda una risposta urgente ed immediata. Malgrado ciò, la recente legge n. 74/2025 ad una prima lettura lascia invariata la norma dell'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992, nonostante si ribadisca che la *ratio* della nuova legge sia l'esistenza di un legame effettivo tra l'individuo ed il territorio, e che solo questo *genuine link* può costituire la base per l'acquisto dello *status civitatis*.

Se questo fosse il reale presupposto della nuova legge, ci si domanda quale può essere il motivo per cui non si può riconoscere l'acquisto della cittadinanza a bambini nati da genitori stranieri, regolarmente residenti sul territorio dello Stato dove partecipano alla vita sociale ed economica, che frequentano le nostre scuole, che parlano la nostra lingua.

Altra conseguenza di questa norma che non è possibile sottacere è che, privando i bambini stranieri della cittadinanza italiana, automaticamente si impedisce a tali bambini di essere cittadini europei, di essere privati di quella che ad oggi rappresenta «l'unico esempio di un istituto giuridico che, caratteristico del diritto interno, si è invece sviluppato in ambito interstatale»³⁷.

Dal Trattato di Maastricht che ha istituito la cittadinanza europea, ad oggi, si può certamente affermare che il processo di integrazione europea deve comunque misurarsi con il problema della cittadinanza e della formazione di un popolo europeo. D'altra parte, non è casuale che nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si affermi che essa «pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione», e che essa resta l'unico istituto giuridico che supera lo spazio territoriale di uno Stato riconoscendo e tutelando quelle che possiamo definire le «nuove» cittadinanze.

Senza entrare nel merito degli atti adottati dall'Unione e della giurisprudenza della Corte di giustizia, che hanno «ampliato» la nozione di cittadinanza europea, e nei quali l'effettiva presenza nel territorio dello Stato estero sia rilevante, valorizzando l'importanza e lo sviluppo della mobilità delle persone che, per ragioni diverse si spostano da un paese all'altro, non si può non riflettere su quanto sia anacronistica la norma italiana sulla cittadinanza dei bambini stranieri nati nel nostro territorio.

³⁷ Così E. TRIGGIANI, U. VILLANI, *Comprendere l'Unione europea*, Bari, 2022, p. 193.

Le persone che si muovono da uno Stato all'altro, in modo sempre più incessante, anche per assicurarsi condizioni minime di sopravvivenza, mettono in discussione una cittadinanza che si risolve semplicemente nel legame di sangue in applicazione del principio dello *ius sanguinis* come condizione necessaria per il godimento di diritti e rivendicano l'esistenza di alcuni diritti fondamentali, di cittadinanza appunto, che debbono accompagnare la persona tenendo conto della relazione che intrattiene con un territorio³⁸. Il rapporto tra immigrazione e cittadinanza nazionale è sempre stato in diretto collegamento all'intensificarsi dei flussi migratori: la cittadinanza nazionale diventa quindi una figura dinamica i cui contorni vanno di volta in volta definiti. La prima conseguenza di quanto affermato è il totale superamento, peraltro già in parte attuato dalla dottrina e dalla prassi, della concezione secondo cui la cittadinanza dell'individuo sia espressione della competenza esclusiva degli Stati: questi ultimi dovranno adeguarsi agli obblighi che derivano loro non soltanto dall'aver accettato alcune norme pattizie in *subiecta materia*, ma anche dall'affermazione di un diritto individuale ad una cittadinanza.

Soprattutto per coloro che sono nati in un paese diverso dal proprio è evidente la divaricazione tra lo *status* giuridico e l'identità personale, costruita nell'acquisizione del patrimonio linguistico e culturale e nei legami sociali: un'intera generazione cresce e rischia di restare straniera nel paese che sente come proprio, in cui è nata, si è formata e nel quale, forse, intende restare per sempre, scoprendosi, inoltre, straniera anche nei confronti della cultura e spesso della lingua del paese di appartenenza. Mancando questa identità nazionale, come possono questi giovani riconoscersi in una Europa, che percepiscono ancora più lontana?³⁹.

Sia chiaro che quanto è stato detto fino adesso non vuole negare il potere dello Stato di stabilire particolari condizioni per l'acquisto della propria cittadinanza, in altri termini non si vuole affermare l'esigenza di uno *ius soli* assoluto, senza condizioni, ma semplicemente la necessità di adottare una legge sulla cittadinanza che tenga conto, stabilendo determinati presupposti di coloro i quali sono effettivamente parte del proprio «popolo», che potranno essere i nuovi italiani di domani, ma ai quali non viene riconosciuto quello che Hanna Arendt definiva «il diritto di avere diritti».

Questa domanda ci sorge spontanea, non solo per quanto abbiamo già affermato e che trova conferma anche nella nostra giurisprudenza, ma soprattutto, leggendo la nuova legge sulla cittadinanza. Infatti, l'art. 9, lett. *a bis* recita «[l]a cittadinanza può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su

³⁸ S. RODOTÀ, *Cittadinanza. Quel diritto che ci rende più uguali*, in *Diario di Repubblica*, 2005, pp. 29-42, spec. p. 37; D. ZOLO, *La strategia della cittadinanza*, in D. ZOLO (a cura di), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari, 1994, p. 44.

³⁹ Per un esame del rapporto tra cittadinanza e integrazione vedi S. MARINAI, *La cittadinanza come strumento di integrazione*, in V. DI COMITE, I. INGRAVALLO (a cura di), *Quale inclusione per i migranti? Prospettive giuridiche multilivello*, Bari, 2025, pp. 13-31.

proposta del Ministro dell'interno allo straniero nato nel territorio della Repubblica e che vi risiede legalmente da almeno tre anni»⁴⁰. Sembra di facile interpretazione che questa norma preveda una ipotesi di naturalizzazione che tende a valorizzare due aspetti fondamentali: la nascita nel territorio e il radicamento sul territorio nazionale. Fattori questi che certamente appartengono ai bambini stranieri nati e cresciuti nel nostro territorio. Si ritiene, anche se la norma non ne fa espresso riferimento, che anche in questo caso l'individuo per ottenere la naturalizzazione debba soddisfare determinati criteri che probabilmente saranno precisati in futuro, ma, al momento, la sola considerazione che si potrebbe fare è che è la portata dello *ius soli* è notevolmente ampliata nell'attuale legislazione, costituendo un diritto soggettivo all'acquisto della cittadinanza, anche se con riferimento alla concessione e non a titolo originario. Anche se la giurisprudenza amministrativa non ritiene che la naturalizzazione possa configurare un diritto soggettivo alla cittadinanza, per le numerose e spesso gravose condizioni richieste, l'ipotesi prevista dalla norma in esame sembra limitare i poteri dell'amministrazione⁴¹.

Ci verrebbe da dire che il legislatore, nell'adottare la legge n. 74/2025 si sia «distratto», lasciando spazio più a considerazioni politiche che giuridiche. Preoccupandosi di limitare lo *iure sanguinis*, ormai privo di qualsiasi giustificazione, ma nello stesso tempo di non dar seguito, in modo palese, ai numerosi tentativi di estendere la cittadinanza a coloro i quali sono nati e vivono in Italia, abbia introdotto l'art. 9, lett. *a bis*, con una formulazione quanto mai generica e vaga, che potrebbe dar luogo ad un incremento delle domande di acquisto della cittadinanza ed a una giurisprudenza non prevedibile.

Una sola conclusione, forse si potrebbe trarre da quanto detto: al di là di qualsiasi considerazione di carattere giuridico, di compatibilità con norme costituzionali e norme internazionali ed europee, la attuale disciplina sull'acquisto della cittadinanza deve essere rivista in quanto il richiamo all'italianità, indistinta, è un concetto obsoleto mentre sarebbe necessario proteggere i diritti fondamentali di coloro i quali «italiani» lo sono di fatto.

⁴⁰ Art. 9, comma 1, lett. *a*, legge n. 91/1992 come modificato per effetto della legge n. 74/2025.

⁴¹ In questo senso E. CAVASINO, *La cittadinanza al tempo delle migrazioni: oltre lo ius sanguinis, ma con ragionevolezza*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, 2026, pp.1-28, reperibile [online](#).

ABSTRACT: Se l'attribuzione della cittadinanza deve basarsi sull'effettività del rapporto tra Stato e individuo, sia nell'ordinamento italiano che in quello internazionale ed europeo, perché questo criterio non si applica per i bambini stranieri nati in Italia? Il lavoro esamina la disciplina italiana sulla cittadinanza, alla luce della giurisprudenza interna, internazionale ed europea, mettendo in luce le «apparenti» dicotomie introdotte dalla legge n. 74/2025.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza; omissioni; minori nati in Italia.

The omissions of Law No 74 of 2025 and European citizenship

***ABSTRACT:** If the attribution of citizenship must be based on the effectiveness of the relationship between the state and the individual, both in the Italian and international and European legal systems, why does this criterion not apply to foreign children born in Italy? This paper examines Italian citizenship legislation in light of domestic, international, and European case law, highlighting the apparent dichotomies introduced by Law No 74 of 2025.*

***KEYWORDS:** citizenship; omissions; children born in Italy.*

Questioni in tema di cittadinanza e di *status* personali e familiari (con particolare riguardo ai minori nati tramite maternità surrogata)*

Maria Caterina Baruffi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo dell’Unione europea. – 3. Il rapporto biunivoco tra la cittadinanza dell’Unione europea e quella nazionale. – 4. Il percorso degli *status* personali e familiari. – 5. Il vincolo della “Società europea” e la giurisprudenza costituzionale. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

A seguito della evoluzione determinata dai mutamenti della coscienza sociale, dell’assetto socio-culturale, dei costumi, nonché del progresso scientifico-tecnologico, la nozione di filiazione ha subito cambiamenti significativi, tanto da non racchiudere in sé una convergente e univoca definizione giuridica. Essa è divenuta nella legislazione degli Stati membri dell’Unione europea un concetto pluralista al pari di quello di famiglia, con una conseguente «stratificazione» all’interno anche del nostro ordinamento «di modelli sociali storicamente affermatosi»¹. La situazione ora descritta, se non ci sembra potersi definire, in una prospettiva internazionale, un «clash of civilisation»², di certo impone un ripensamento del tradizionale concetto di genitorialità, alla luce dell’affermarsi dell’idea di libertà procreativa³. In particolare, l’evolversi del modello di procreazione si riflette sul piano dell’ordinamento dell’Unione, che ha da tempo compiuto, in tema di famiglia e, seppure in maniera meno radicale, di filiazione, una scelta chiaramente pluralista nei

* La bibliografia sui temi trattati nel presente scritto è vastissima; per evitare appesantimenti, i riferimenti in nota sono limitati alle opere più recenti, senza alcuna pretesa di esaustività.

** Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bergamo.

¹ Corte costituzionale, [sentenza 22 maggio 2025, n. 69](#), punto 9.1 Considerato in diritto. Per un commento, vedi M. DI MASI, *Le sentenze nn. 68 e 69/2025 ovvero dello strabismo della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 18 giugno 2025, pp. 1-20, reperibile [online](#); e M. SESTA, *La legittimità del divieto di accesso della donna single alla PMA tra ex ante precauzionale ed ex post riparatorio*, in *Famiglia e diritto*, 2025, pp. 875-886.

² I. PRETELLI, *Identity and Civil Status of Children Conceived through Cross-Border Procreation Contracts – Perspectives on Filiation and the Best Interests of the Child*, in *Yearbook of Private International Law*, 2023/2024, pp. 241-274, a p. 242.

³ M. MONACO, *Lo status filiationis dei nati a seguito di surrogazione di maternità: alla ricerca di un giusto rimedio, tra trascrizione del provvedimento straniero e adozione in casi particolari*, in *Teoria e Storia del diritto privato*, 2025, n. XVIII, pp. 1-31, a p. 2, reperibile [online](#).

limiti delle proprie competenze e col vincolo delle normative nazionali, tanto da dar luogo a riconoscimenti giuridici e tutele a geometria variabile⁴.

Lo sviluppo delle biotecnologie riproduttive ha progressivamente separato dimensioni che, per secoli, il diritto aveva considerato inscindibili: concepimento, gravidanza, parto e filiazione. La fecondazione in vitro, la donazione di gameti e la gestazione per altri hanno messo in crisi le categorie tradizionali del diritto di famiglia.

Il diritto occidentale della filiazione si è storicamente fondato su un dato biologico immediatamente percepibile: il parto. Il principio *mater semper certa est* ha garantito per secoli certezza dello *status*, responsabilità genitoriale e tutela del nato. Già con le diverse tecniche di procreazione medicalmente assistita questo paradigma è entrato in tensione; con la gestazione per altri, il confine si sposta ancora più avanti in quanto la donatrice dell'ovulo non coincide con la donna che partorisce e potrebbe non coincidere nemmeno con la madre committente⁵. I diversi ordinamenti si trovano così a fornire proprie soluzioni in merito al criterio, non più necessariamente naturale, di imputazione della maternità.

La disciplina della filiazione per surrogazione di maternità si colloca in questa prospettiva pluralista e in continua evoluzione⁶, dove la libera portabilità degli *status* familiari all'interno, in particolare, dell'Unione europea assume, proprio per il diverso atteggiarsi dei singoli ordinamenti⁷, un rilievo determinante. A ciò si aggiunge che nel nostro ordinamento la materia, soprattutto per i suoi profili di rilevanza penalistica, riveste una connotazione prettamente pubblicistica, tanto da giustificare una giurisprudenza che, occupandosi del tema del riconoscimento degli *status* costituitisi all'estero, a seguito, generalmente, della domanda di trascrizione degli atti di stato civile formati in quei Paesi,

⁴ Sul punto sia consentito richiamare M.C. BARUFFI, *Le competenze dell'Unione europea in materia di diritto di famiglia*, in *Rivista AIAF*, 2022, pp. 280-288.

⁵ La donna cui appartiene l'ovocita fecondato può qualificarsi come madre «genetica», quella che ha portato a termine la gestazione è invece la madre «biologica» o «naturale» o, ancora, «gestazionale», mentre la donna da cui è partito il progetto procreativo e che mira ad ottenere la responsabilità genitoriale sul figlio nato si qualifica come madre «committente» o, a seguito della nascita e della costruzione del rapporto con il bambino, anche come madre «sociale». Analogo processo di scomposizione si è determinato per la nozione di paternità, potendosi individuare, a seconda che si consideri l'apporto di materiale biologico o l'aspetto sociale, un padre «biologico» (il «donatore») e un padre «sociale», ossia colui da cui i minori vengono cresciuti. Per una nuova semantica riproduttiva, vedi F.M. ROSCIA, *Maternità surrogata*, in *L-JUS*, 2024, n. 1, pp. 202-224, spec. p. 217 ss., reperibile [online](#).

⁶ L'ipotesi della ectogenesi completa, ossia la gestazione dell'essere umano interamente al di fuori del corpo femminile mediante un utero artificiale, rappresenta un salto qualitativo ulteriore rispetto alla gestazione per altri.

⁷ Si vedano al riguardo già le osservazioni dell'Avvocato generale Wahl nelle conclusioni del 26 settembre 2013, [causa C-363/12](#), Z, EU:C:2013:604, punto 1, dove viene sottolineato che «[l]a maternità surrogata, che rappresenta una forma di riproduzione assistita sempre più comune, costituisce una delicata questione politica e sociale in taluni Stati membri». Essa pone complessi «problemi giuridici (ed etici) inerenti al relativo regime» che giustificano il variare del «panorama del diritto» nei diversi Stati membri: «la maternità surrogata oscilla tra la completa legalità e un regime specifico e l'illegalità o (...) l'assenza di qualsiasi disciplina; esiste, inoltre, una notevole disparità tra gli Stati membri riguardo al regime cui assoggettare i contratti di maternità surrogata e, segnatamente, le relative procedure».

ha pressoché ignorato ogni considerazione in merito alla legge applicabile al rapporto di filiazione⁸, per soffermarsi invece sull'ampiezza del limite di ordine pubblico, rappresentato dalla contrarietà alla normativa imperativa interna, declinandolo secondo le correzioni imposte vuoi dal diritto dell'Unione vuoi dalla giurisprudenza di Strasburgo.

2. Il ruolo dell'Unione europea.

Nonostante la materia e, in particolare, la maternità surrogata non rientrino *prima facie* nelle competenze dell'Unione⁹, alla quale non è attribuita la possibilità di intervenire in via legislativa nel campo del diritto di famiglia sostanziale degli *status*¹⁰, l'utilizzo delle tecniche di fecondazione assistita incide anche sulla più tipica e tradizionale dimensione «europea», vale a dire quella del mercato interno, afferendo al rapporto tra i diritti fondamentali della persona e la libertà di circolazione alla base dello stesso mercato interno¹¹.

Se dunque la disciplina del diritto di famiglia inteso nella sua dimensione sostanziale è di competenza (esclusiva) degli Stati membri, ciò non esclude, già secondo

⁸ S. ARMELLINI, B. BAREL, *Diritto internazionale privato*, Milano, 2ª ed., 2024, p. 236.

⁹ Visto che ad oggi l'Unione europea non è intervenuta in via normativa, la relativa disciplina giuridica va ricercata a livello nazionale, essendo gli Stati membri che decidono se vietarla o consentirla e, in caso, a quali condizioni, tenendo conto comunque del fatto che in questa, come in altre materie particolarmente sensibili, come l'identità personale e lo stato civile, che pure vengono in rilievo ai fini di detta disciplina, le scelte operate dai legislatori nazionali «possono generare problemi di significativa rilevanza per il diritto dell'Unione, per l'impatto transfrontaliero che esse sono capaci di generare sulle persone che circolano nello spazio giuridico europeo»: F. DEANA, *Dalla libera circolazione del nome alla libera circolazione dell'identità di genere: la giurisprudenza della Corte di giustizia dopo la sentenza Mirin*, in *Eurojus*, 2024, n. 4, pp. 126-159, a p. 126, reperibile [online](#). Vedi anche C. FOSSATI, *Libertà di circolazione e soggiorno, rispetto della vita privata e familiare e riconoscimento del nome e dell'identità di genere ottenuti all'estero: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Mirin*, *ivi*, reperibile [online](#). Nell'ambito dell'Unione europea tale tecnica di riproduzione è generalmente vietata (ad esempio, in Austria, Francia, Germania e Spagna), con le eccezioni di Cipro e Grecia, che ha esteso tale diritto anche a coppie straniere, purché sia effettuata per scopi solidali e solo di tipo gestionale, anche per ragioni morali ed etiche, in particolare per il rischio di sfruttamento delle donne economicamente più deboli e per la possibilità di dar luogo a un traffico di organi. Al di fuori dell'Unione europea, tuttavia, alcuni paesi, quali, a titolo esemplificativo, Georgia, Russia, Ucraina, alcuni Stati USA consentono il ricorso ad essa, anche nella sua forma commerciale, con o senza l'intervento di intermediari, tra i genitori committenti e la madre surrogata, che si impegna a portare a termine la gravidanza e a consegnare il minore a fronte del pagamento di un corrispettivo, mentre altri, quali, ad esempio, il Canada permettono solo quella altruistica. Può pertanto succedere che dei cittadini dell'Unione ricorrano a questo metodo di riproduzione per diventare genitori, recandosi in un paese terzo dove esso è ammesso. In generale, vedi INTERNATIONAL SOCIAL SERVICE, *Legal Trends in Surrogacy. Towards a greater protection for the rights of children born through surrogacy*, 1st edition, April 2025, p. 16 ss. reperibile [online](#).

¹⁰ M.C. BARUFFI, *Il difficile equilibrio tra sovranità statale e competenze dell'Unione europea in materia di diritto di famiglia*, in E. BENEDETTI, A. PIACQUADIO, L. FABRIZI (a cura di), *Scritti in onore di Gian Luigi Cecchini, Liber Amicorum*, Milano, 2023, pp. 65-91.

¹¹ Sul punto M.C. BARUFFI, *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata nella prospettiva del mercato interno alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in F. PESCE (a cura di), *La surrogazione di maternità nel prisma del diritto*, Napoli, 2022, pp. 13-34.

l'impostazione da tempo affermata¹², che l'Unione, in ragione della sua competenza concorrente con quella degli Stati membri nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, possa sviluppare la cooperazione giudiziaria in materia civile (compresa la famiglia) con implicazioni transfrontaliere.

Tale cooperazione si è sviluppata sotto tre forme: mediante l'adozione di misure a livello dell'Unione in virtù dell'art. 81 TFUE; attraverso modalità di cooperazione rafforzata in materia di famiglia, autorizzate dall'Unione ai sensi dell'art. 20 TUE; e, infine, con la partecipazione dell'UE agli strumenti internazionali del diritto di famiglia, ai sensi dell'art. 216 TFUE.

Ad oggi l'Unione si è avvalsa di tutte queste opportunità che rilevano, in diversa misura anche con riguardo al tema ora trattato. Sta di fatto che l'assenza di una competenza dell'Unione in materia, nonché l'estrema diversificazione dei paradigmi sociali e culturali cui corrispondono le differenti soluzioni accolte a livello nazionale, possono portare alla creazione di situazioni familiari c.d. claudicanti, cioè di rapporti di famiglia che costituiti secondo il diritto di uno Stato non sono riconosciuti in uno Stato diverso. Quando si tratta di situazioni che riguardano Paesi e cittadini dell'Unione europea le incertezze sullo *status* personale e familiare finiscono per scoraggiare la mobilità intraeuropea e quindi l'effettivo esercizio della libertà di circolazione.

3. Il rapporto biunivoco tra la cittadinanza dell'Unione europea e quella nazionale.

La complessità e la varietà delle questioni connesse alla disciplina degli *status* assumono particolare rilevanza se si considera la prospettiva dei diritti (in particolare di filiazione) quando è in gioco la libera circolazione dei cittadini UE.

La cittadinanza, non solo nazionale, ma, soprattutto, europea, di cui la prima ne rappresenta il presupposto, ma anche, in via eccezionale, in una inversione dell'ordine normale, il derivato necessario dei valori dell'Unione, è la chiave di lettura per interpretare l'ampiezza dei diritti connessi agli *status* personali e familiari¹³.

Se il diritto ad una cittadinanza deve essere per se stesso considerato un diritto umano¹⁴ quando riferito allo *status* che collega un individuo ad un determinato Stato, ciò vale a maggior ragione laddove, come nel caso della cittadinanza europea, quest'ultima sia la connotazione precipua della appartenenza ad una comunità di diritti (e valori) qual

¹² PARLAMENTO EUROPEO, Direzione generale delle politiche interne, *Quale base giuridica per il diritto di famiglia? Prospettive per il futuro*, PE 462.498, 2012, reperibile [online](#).

¹³ Sul punto sia consentito il rinvio a M.C. BARUFFI, *La vis espansiva del diritto dell'Unione europea con riguardo agli status personali e familiari*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2026, n. 1, pp. 1-15, reperibile [online](#).

¹⁴ D.A.J.G. DE GROOT, *Special Report. EU law and the mutual recognition of parenthood between Member States: the case of V.M.A. v Stolichna Obshtina*, January 2021, p. 6 e 15, reperibile [online](#).

è l'Unione europea¹⁵. Il diritto ad una cittadinanza fa parte del patrimonio di situazioni giuridiche soggettive di un individuo e, come tale, è suscettibile di una protezione ulteriore rispetto alla disciplina nazionale¹⁶. Il quesito che ci si pone è se lo stesso possa dirsi della cittadinanza europea che si caratterizza come «meta-cittadinanza», vale a dire come fonte per i singoli, sia, direttamente, di una serie di diritti e, meno, di doveri, dalla stessa derivanti, sia, indirettamente, per il tramite della cittadinanza dei singoli Stati membri, di ulteriori diritti che necessariamente sono ad essa connessi. L'interrogativo è se essa possa porsi come parametro di misura della discrezionalità di cui godono gli Stati membri nella revoca, come già del resto avviene, ma soprattutto nell'attribuzione della cittadinanza nazionale, quale presupposto imprescindibile per il godimento della cittadinanza dell'Unione¹⁷. D'altra parte, l'appartenenza stessa all'Unione europea fa sì che la nozione di cittadinanza non sia più riconducibile alla mera dimensione statale, ma sia divenuta indicativa di un vincolo che trascende i confini statali per confluire in confini più ampi dove il riconoscimento al cittadino europeo di diritti affermati dall'Unione assume la natura di un vincolo per le possibili esclusioni del possesso della cittadinanza di uno Stato membro, per le limitazioni che possono derivare all'esercizio di quei diritti. Se quello sopra enunciato fosse dunque l'unico possibile quesito, la risposta potrebbe essere rinvenuta già nella giurisprudenza ormai consolidata della Corte di giustizia.

In realtà, dalla accertata dipendenza in entrambe le direzioni delle due cittadinanze, nel senso che quella nazionale costituisce il presupposto di quella europea, consegue che la seconda rappresenti un fattore da considerare in sede di revoca della prima. Da qui scaturisce un diverso e ulteriore quesito. Laddove risultasse che determinati diritti

¹⁵ L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione europea come strumento di tutela dei minori nel contesto di famiglie omogenitoriali: spunti di riflessione per nuovi sviluppi*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normative e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp. 409-437, spec. p. 427 ss.

¹⁶ G. MILANI, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, pp. 1-27, a p. 1 s., reperibile [online](#). Per l'Italia, dove il diritto alla cittadinanza non trova in effetti uno spazio reale, M. DICOSOLA, *Da cittadini a stranieri. Quali garanzie per il diritto alla cittadinanza?*, in *DPCE online*, 2023, n. 3, pp. 2579-2596, reperibile [online](#). Sul tema v., da ultimo, Corte costituzionale, [sentenza del 30 aprile 2026, n. 63](#) sulla trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* ai discendenti di italiani nati all'estero, in particolare in Brasile. Per un commento si vedano, in questo numero speciale della *Rivista*, i contributi di M. CALOGERO, *Aspetti particolari delle recenti disposizioni urgenti in materia di cittadinanza (decreto legge n. 36/2025 convertito in legge n. 74/2025) e la cittadinanza europea*; A. DI STASI e A. FESTA, *La cittadinanza europea: dalla market citizenship all'attributo "identitario". Brevi riflessioni su uno "statuto" personale in forzato dinamismo alla prova dei nuovi sviluppi giurisprudenziali* e L. PANELLA, *Le omissioni della legge n. 74/2025 e la cittadinanza europea*; nonché B. BAREL, *La riforma della legislazione sulla cittadinanza tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2026, n. 2, pp. 1-20, reperibile [online](#); M. INGLESE, *La legge sulla cittadinanza italiana e le convergenze tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, pp. 1-19, reperibile [online](#).

¹⁷ Il tema è stato affrontato nel contributo, al quale ci si permette di rinviare, *La circolazione degli status familiari e l'acquisto della cittadinanza nazionale nel rispetto del diritto dell'Unione europea*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, C. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., pp. 347-379.

riconosciuti ad un individuo dai Trattati necessitano, per il loro godimento, del possesso di una cittadinanza nazionale, lo Stato membro sarebbe conseguentemente e necessariamente tenuto ad attribuire a quell'individuo la cittadinanza nazionale? In termini diversi, se l'attribuzione di diritti propri della cittadinanza europea avviene in presenza di rapporti tra l'individuo e l'Unione che prescindono, in determinate circostanze, dal possesso della cittadinanza nazionale, ma che hanno nello *status* di cittadino di quel determinato Stato una condizione indispensabile per il loro godimento, l'acquisto della cittadinanza diviene, in una ottica funzionale all'attuazione del diritto dell'Unione, la conseguenza irrinunciabile e necessaria dell'operare di quei valori che ogni Stato si è obbligato a ha assunto l'obbligo di garantire ai propri cittadini. In questo modo, il rapporto fra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea finisce per diventare biunivoco e l'autonomia della seconda dalla prima da limite all'esercizio del potere di revoca diviene fattore per l'acquisto in ragione della necessità di garantire l'effettivo esercizio utile di diritti nei Trattati e nella Carta.

Le osservazioni fin qui svolte potrebbero essere facilmente contestate, se non trovassero già ora un riscontro nella giurisprudenza comunitaria, in maniera certamente non esplicita, ma altrettanto sicuramente inconfutabile. Ci si riferisce in generale alla materia del riconoscimento nei vari paesi dell'Unione degli *status* familiari, ai fini e per gli effetti dell'esercizio delle libertà fondamentali di circolazione. In un continuo intreccio tra legami coniugali e filiazione, la Corte è partita dalla situazione dei soggetti provenienti da Paesi terzi, coniugi di cittadini dell'Unione¹⁸, per poi proseguire con quella dei minori nati tramite il ricorso alle varie tecniche di procreazione medicalmente assistita e ai diritti che discendono al riguardo¹⁹. Considerazioni analoghe possono riferirsi anche al caso di minore nato da maternità surrogata legalmente praticata all'estero, cui non venga attribuita la cittadinanza della madre intenzionale²⁰.

4. Il percorso degli *status* personali.

¹⁸ Il riferimento è a Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 5 giugno 2018, [causa C-673/16](#), *Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept c. Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne*, EU:C:2018:385.

¹⁹ La situazione è quella oggetto di esame nel caso noto come *V.M.A* (o *Pancharevo*), deciso dalla Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 dicembre 2021, [causa C-490/20](#), *V.M.A. c. Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, EU:C:2021:1008, sulla quale sia consentito rinviare a M.C. BARUFFI, *Il riconoscimento della filiazione tra persone dello stesso sesso e la libera circolazione delle persone nell'Unione europea*, in *Famiglia e Diritto*, 2022, pp. 1098-1103; EAD., *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata nella prospettiva del mercato interno*, cit.

²⁰ I. MARCHIORO, *L'influenza del diritto dell'Unione europea nella formazione e nel riconoscimento degli atti di nascita dei figli di coppie omogenitoriali, tra punti fermi e questioni aperte*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, fascicolo speciale n. 1, Atti del V Convegno nazionale AISDUE, Padova 2-3 novembre 2023, pp. 1-27, a p. 13 ss., reperibile [online](#).

Con riguardo agli *status* familiari, la giurisprudenza UE non si è arrestata alle pronunce *Coman*²¹ e *Pancharevo*²². Nel caso *Cupriak-Trojan*²³ è stato infatti affermato che lo Stato membro di cittadinanza deve riconoscere il matrimonio validamente celebrato in un altro Stato membro quando tale riconoscimento sia necessario per garantire l'effettivo esercizio della libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione. Riprendendo la propria precedente giurisprudenza, la Corte ha precisato che il riconoscimento richiesto dal diritto dell'Unione non implica l'obbligo per gli Stati membri di introdurre il matrimonio tra persone dello stesso sesso nel proprio ordinamento interno. Tuttavia, essi devono attribuire effetti giuridici al matrimonio validamente contratto all'estero, predisponendo procedure idonee a garantirne il riconoscimento. Il rifiuto di riconoscere il vincolo matrimoniale creerebbe infatti ostacoli concreti alla vita familiare e all'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea non giustificati in base artt. 20 e 21 TFUE, letti alla luce degli artt. 7 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a nulla rilevando considerazioni fondate sull'identità nazionale e sull'ordine pubblico. La Corte ha ribadito infatti che il mero riconoscimento dello *status* acquisito all'estero non incide sulla disciplina nazionale del matrimonio né obbliga lo Stato in questione a modificare la propria legislazione sostanziale. La decisione segna pertanto un ulteriore avanzamento del principio della continuità transfrontaliera degli *status* personali e familiari validamente acquisiti in uno Stato membro per garantire l'effettività della cittadinanza europea e dei diritti fondamentali ad essa collegati, pur lasciando agli Stati membri la competenza a disciplinare il matrimonio.

Forse un po' diverso è stato il cammino relativo agli *status* personali, che si è aperto con il diritto al nome, quale elemento identitario essenziale, ormai pacificamente riconosciuto, e che si è concentrato negli ultimi tempi sull'identità sessuale, aspetto fondamentale dello *status* personale. Nel caso *Mirin*²⁴ è stato così sancito l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere il cambiamento di nome e di identità di genere legalmente acquisito in un altro Stato UE, anche se ad esito di procedure diverse da quelle stabilite nello Stato membro di origine del soggetto, al fine di non ostacolare l'esercizio della libera circolazione e di soggiorno. Obbligare il soggetto interessato ad affrontare un nuovo procedimento, che potrebbe condurre a risultati diversi da quelli ottenuti nello

²¹ Sentenza *Coman*, cit.

²² Sentenza *V.M.A.*, cit.

²³ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 25 novembre 2025, [causa C-713/23](#), *Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan c. Wojewoda Mazowiecki*, EU:C:2025:917. Il caso riguardava due cittadini polacchi, uno dei quali anche cittadino tedesco, che avevano contratto matrimonio in Germania e avevano successivamente chiesto in Polonia la trascrizione del certificato di matrimonio nei registri dello stato civile. Le autorità polacche avevano respinto la richiesta sulla base della considerazione che l'ordinamento nazionale non ammette il matrimonio tra persone dello stesso sesso.

²⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 4 ottobre 2024, [causa C-4/23](#), *M.A.A. c. Direcția de Evidență a Persoanelor Cluj, Serviciul stare civilă, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne, Municipiul Cluj-Napoca*, nota come *Mirin*, EU:C:2024:845. Per un commento, v. F. DEANA, *Dalla libera circolazione*, cit.

Stato membro ospitante, sarebbe in contrasto con il diritto UE, al pari del mancato riconoscimento del cambiamento di genere, anche se basato su mere procedure amministrative, che nel Paese ospitante sono comunque legalmente previste.

Da ultimo, la Corte ha affrontato la questione del c.d. sesso psicologico, rientrando sempre nell'identità di genere, ma, questa volta, di origine psicologica, in quanto non accertato legalmente. La Corte²⁵, seguendo le conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour²⁶, ha ulteriormente rafforzato la tutela dei diritti dei singoli, ritenendo indispensabile il riconoscimento dell'identità di genere di una persona transgender, anche in assenza di trattamenti chirurgici o di un cambiamento in via amministrativa, perché la stessa possa beneficiare di un diritto tutelato dal diritto dell'Unione europea. Nella specie veniva in discussione l'ottenimento di un documento di identità, con l'indicazione del genere corrispondente a quello sentito proprio dalla persona interessata e diverso da quello biologico, necessario per circolare e soggiornare nel territorio dei vari Stati membri e, di conseguenza, per evitare una limitazione dei diritti garantiti alla persona dal diritto UE. Pertanto, ad avviso della Corte, una legislazione nazionale che non consenta la modifica dei dati relativi al genere risultanti dai registri di stato civile di un cittadino che ha esercitato la libera circolazione e ha soggiornato in uno Stato diverso da quello di origine è in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Alla base della decisione della Corte di giustizia risiede la volontà di evitare possibili violazioni dei diritti sostanziali sottostanti la libera circolazione. Uno Stato membro è pertanto tenuto ad indicare sul documento di identità di una persona il sesso che tale persona «si sente» e che corrisponde al suo aspetto fisico, anche qualora non si sia fatto ricorso ad interventi chirurgici o non siano state utilizzate procedure amministrative eventualmente previste, come in *Mirin*, per il cambiamento del sesso. In altre parole, un cittadino, il sig. Shipov di uno Stato membro, la Bulgaria, che ha esercitato la libera circolazione, trasferendosi in un altro Stato membro, l'Italia, deve poter ottenere dal proprio paese di origine (Bulgaria) un documento di identità con l'indicazione del genere in cui si riconosce (c.d. sesso virtuale), in quanto, diversamente, potrebbe avere difficoltà ad esercitare i diritti sostanziali derivanti dalla libera circolazione. Ad avviso della Corte, per «un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente in un altro Stato membro e che, durante il suo soggiorno in quest'ultimo, abbia cambiato il proprio prenome e la propria identità di genere, esiste un rischio concreto, a causa del fatto di portare due nomi di battesimo differenti e di vedersi attribuire due identità di genere differenti, di dovere dissipare dubbi riguardo alla propria identità nonché all'autenticità dei documenti prodotti o alla veridicità dei dati in essi contenuti, situazione che costituisce una circostanza idonea ad ostacolare l'esercizio del diritto conferito dall'articolo 21

²⁵ Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2026, [causa C-43/24, Shipova](#), EU:C:2026:183, spec. punto 65. Per un commento cfr. A. DAMATO, *Il diritto di circolazione e soggiorno delle persone transgender: una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 8 aprile 2026, reperibile [online](#).

²⁶ Conclusioni del 4 settembre 2025, [causa C-43/24, Shipova](#), EU:C:2025:657, punto 34.

TFUE»²⁷. Una persona con sembianze femminili, in possesso di documenti di identità dai quali risulti un genere diverso, potrebbe infatti avere difficoltà a trovare lavoro e, comunque, potrebbe essere chiamata a fornire giustificazioni in merito ad un aspetto intimo della sua personalità, quale l'identità sessuale, anche solo ad ogni attraversamento di confine. Ai fini dell'esercizio della libera circolazione, la discrepanza tra l'identità di genere vissuta e i dati riportati nei documenti ufficiali può costituire un ostacolo che deve essere rimosso per garantire ai cittadini UE la fruizione dei diritti di matrice europea. Il risultato è che gli Stati membri vedono ridotta la possibilità di imporre ostacoli al riconoscimento degli *status* personali, anche quando la loro matrice è meramente psicologica.

Quella della surrogazione è solo peraltro una delle possibili situazioni che si determinano nel caso di famiglie arcobaleno, ovvero all'interno delle quali il minore ha almeno un genitore che si identifica come *lesbian, gay, bisexual, trans, intersex o queer*, che possono incontrare problemi riguardo al riconoscimento dello status personale, della registrazione della nascita o del rilascio del certificato di nascita, col rischio di ritrovarsi apolidi o con la possibilità di divenirlo.

Le soluzioni di carattere amministrativo²⁸ non appaiono adeguate e soprattutto non soddisfano le esigenze di tutela dei diritti della persona. La politica del doppio binario, che distingue tra circolazione delle persone e circolazione degli *status*, l'una soggetta al diritto dell'Unione, l'altra rimessa alla autonomia identitaria degli Stati fatica ad operare quando ad essere in gioco è la stessa funzione di cerniera della cittadinanza dell'Unione. Allo stato attuale è pertanto possibile immaginare – e la materia della gestazione per altri ne offre un esempio – l'esistenza e il conseguente godimento di diritti connessi alla persona, attribuiti dalle norme dell'Unione e di per sé propri della cittadinanza dell'Unione. Si tratta, *in primis*, del diritto alla libera circolazione, che, per essere goduto, sul piano sostanziale, grazie al riconoscimento degli *status* personali in un determinato Stato rispetto al quale tale libertà di circolazione si esercita, deve necessariamente accompagnarsi al possesso della cittadinanza di detto Stato. Ciò può accadere, infatti, quando un minore privo della cittadinanza di uno Stato membro goda del diritto alla libera circolazione in via derivata per effetto della cittadinanza europea di uno dei genitori. L'inevitabile conseguenza è che il riconoscimento sostanziale dei diritti attribuibili ad una persona a livello dell'Unione, quali propri della cittadinanza europea, finisce così per dipendere da ventisette modi diversi di attribuire la cittadinanza a livello statale, ciascuno

²⁷ Sentenza *Shipova*, cit., punto 39.

²⁸ In merito agli strumenti di carattere amministrativo v. G. ZACCARONI, *Fundamental Rights and Disruptive Technologies: a Right to Personal Identity under the European Multi-level System of Protection?* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 3, pp. 143-166, reperibile [online](#).

frutto di scelte discrezionali, di regola insindacabili²⁹, con altrettanti differenti regimi. Ciò ha sempre più di frequente comportato che la cittadinanza UE «si confrontasse (e scontrasse) con i vari ordinamenti giuridici dei suoi Stati membri nelle materie di loro competenza quali, ad es., il matrimonio, la filiazione e la cittadinanza»³⁰, con una rilevanza del tutto particolare nel caso del legame di filiazione in seno ad unioni LGBTIQ+³¹.

Il vero quesito diviene dunque se, alla luce dei diritti fondamentali riconosciuti a livello dell'Unione e dal diritto internazionale, possa configurarsi - laddove il possesso della cittadinanza nazionale sia necessario per l'effettivo esercizio dei diritti che l'ordinamento dell'Unione europea riconosce per il tramite della sua cittadinanza - un vero e proprio diritto a che alla persona venga attribuita la cittadinanza dello Stato membro con cui la stessa presenti un collegamento talmente rilevante da condizionare l'esercizio della discrezionalità di cui gode il singolo Stato in materia di cittadinanza. Per tornare all'esempio di prima, la persona che può godere di riflesso dei diritti connessi alla cittadinanza UE dovrà anche poter godere del «diritto al rispetto della propria vita privata e familiare» ai sensi dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letto eventualmente in combinazione con il successivo art. 24 sui diritti dei minori, e, in ogni caso, garantito dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, standard minimo di protezione in base all'art. 53 della stessa Carta. L'ipotetico diniego di attribuzione della cittadinanza, nella misura in cui interferisca con il godimento di tali diritti, configura una violazione da parte dello Stato in questione dell'obbligo di protezione dei diritti della persona assunto con la adesione all'Unione europea. La giurisprudenza della Corte si è spinta fin dove poteva in base alla legislazione secondaria,

²⁹ Si veda Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23, Commissione c. Malta](#), EU:C:2025:283. Tra i vari commenti si veda, per tutti, S. MARINAL, *From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence*, in questo numero speciale della *Rivista*.

³⁰ L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione*, cit., p. 410.

³¹ La sentenza *Pancharevo*, cit., ha segnato un ulteriore passo nel cammino della costruzione della cittadinanza UE come cittadinanza di diritti che finiscono per prescindere dalla libera circolazione di cui all'art. 21 TFUE, che pure ha rappresentato il momento di avvio del percorso di costruzione della natura sostanziale della cittadinanza stessa. Di qui l'attribuzione al minore, cittadino dell'Unione, nato da genitori dello stesso sesso di tutta una serie di diritti che finiscono per prescindere e sovrapporsi a quelli che l'ordinamento nazionale è disposto a riconoscerli. Ma la sentenza è anche rilevante per l'ulteriore estensione, che, seppure in via incidentale, la Corte di giustizia compie dei diritti attribuibili in base ad un legame concreto e genuino con l'ordinamento dell'Unione, indipendentemente da possesso di una cittadinanza nazionale, quasi che esistesse un diritto naturale alla cittadinanza europea che si acquisisce secondo criteri autonomi che di per sé non necessariamente coincidono con quelli che ogni Stato membro può stabilire nell'esercizio del suo potere sovrano. Nel senso che «le potenzialità della cittadinanza europea sono state ulteriormente valorizzate dalla Corte nel momento in cui si precisa che le stesse conclusioni sarebbero state valide anche nell'ipotesi in cui il minore non avesse posseduto la cittadinanza bulgara e, di conseguenza, dell'Unione)», dal momento che «la cittadinanza europea di uno dei genitori sarebbe stata sufficiente a qualificare il minore (...) come discendente (...) di un cittadino dell'Unione», v. F. MAOLI, *La sentenza Pancharevo della Corte di giustizia UE sul riconoscimento del rapporto di filiazione e diritti connessi alla cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 555-565, a p. 564.

e in particolare estendendo l'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva 2004/38/CE³², ma lì si è apparentemente arrestata, di fronte al limite posto dall'esercizio dei poteri sovrani degli Stati membri in materia di cittadinanza³³, anche quando l'effetto sia quello di relegare il minore nella apolidia.

5. Il vincolo della «Società europea» e la giurisprudenza costituzionale.

In questo contesto è evidente che gli stessi modi di acquisto (e perdita) della cittadinanza dell'Unione e il correlato obbligo di rispetto dell'identità nazionale non possono rimanere neutrali rispetto ai processi evolutivi in atto in termini di sviluppi normativi e di approdi giurisprudenziali. Soprattutto di fronte alle dinamiche trasformative del modello di famiglia internazionale e di identità personale e familiare come conseguenza della accresciuta mobilità dei cittadini, il collegamento altrettanto mobile tra cittadinanza e sovranità, letto attraverso il prisma dei valori e principi fondamentali, acquista rilevanza e dimensione ben diverse, sottraendosi la prima sempre più alla competenza statale e corrispondentemente riducendosi in misura analoga la seconda, in quanto soggetta comunque al rispetto dei valori accettati e resi comuni con l'ingresso nell'Unione europea, non a caso definita comunità di valori. È agevole rilevare come la cittadinanza, sia essa europea o nazionale, sia per sua natura bifronte, vale a dire che da un lato include, dall'altro esclude: con la sua concessione esprime il legame di appartenenza di un individuo alla comunità di riferimento, mentre, per chi non la possiede, traccia una linea tra gruppi differenziati all'interno di quella stessa comunità, cioè tra chi, cittadino, vi appartiene pienamente in termini di *status* e relazioni anche politiche e chi invece non cittadino non ha il pieno godimento di tali diritti e libertà. Ciò è ben noto in termini di cittadinanza nazionale, mentre non ci pare sia stato ancora adeguatamente esplorato con riferimento alla cittadinanza europea, anch'essa portatrice di un legame di appartenenza ad una comunità (di valori) da cui sono esclusi, in via di principio, coloro che non sono prima anche cittadini di uno Stato membro³⁴. Fin qui non vi sarebbe peraltro nulla di diverso ontologicamente da quanto già osservato a livello statale, mutando solo il livello di appartenenza alle due comunità, da statale a sovranazionale.

³² [Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Cfr. E. GUALCO, Habemus Pancharevo - *A new chapter of the EU citizenship fairy-tale*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022, reperibile [online](#).

³³ Riguardo alle possibili interferenze fra esercizio delle competenze statali e competenze dell'Unione L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, cit., p. 424 s.

³⁴ G. MILANI, *La naturalizzazione nel diritto comparato europeo: verso un diritto alla cittadinanza?*, in *DPCE online*, 2023, n. 3, pp. 2565-2577, reperibile [online](#).

A determinare un cambiamento radicale di prospettiva è il fatto che con la cittadinanza dell'Unione a mutare è soprattutto il verso dell'inclusione, dovendo la concessione della cittadinanza nazionale operare per assicurare la più ampia possibilità di godimento dei valori dell'Unione e di esercizio dei diritti fondamentali ad essa connessi, e dunque l'integrazione e la coesione della stessa comunità europea, e non già per impedire, con il suo diniego, la possibilità di esserne parte e di sentirsi parte integrante di essa³⁵.

Strumento di questa «rivoluzione», di matrice ancora una volta giurisprudenziale, è quel principio di proporzionalità che, tradizionalmente inteso come limite negativo alla discrezionalità dell'esercizio dei poteri sovrani, assurgerebbe, mutando il proprio segno, a parametro della legittimità del diniego di attribuzione di detta cittadinanza, ove tale diniego finisca per escludere l'esercizio dei diritti fondamentali connessi alla cittadinanza europea.

Il ricorso alla libertà di circolazione per imporre in concreto il godimento di determinati diritti altrimenti negati può porre rimedio a talune conseguenze negative, ma non consente il completo godimento di tali diritti che solo il pieno possesso della cittadinanza europea per il tramite di una attribuzione «vincolata» della corrispondente cittadinanza nazionale, in ragione del rispetto del diritto dell'Unione, può garantire. Di qui l'impossibilità per lo Stato di negare la cittadinanza ove i motivi addotti non siano «proporzionali»³⁶. Ma, quest'ultimo passo potrebbe appartenere ad un futuro prossimo venturo. Quel che è certo è che l'esercizio della libera circolazione e dei diritti ad essa connessi può prescindere dalla cittadinanza dello Stato in questione, essendo riconducibile alla sussistenza in astratto delle condizioni per il possesso della cittadinanza dell'Unione.

È stato scritto³⁷ che il legame che unisce l'individuo al territorio ai sensi dell'art. 2 TUE è la metafora di una «European Society» dove lo spazio è inteso nel senso di ideali e valori. Essere privato della cittadinanza nazionale, rendendogli impossibile la libera circolazione, significherebbe allora escludere l'individuo da tale società. Ciò è però possibile, secondo la giurisprudenza risalente al caso *Ruiz Zambrano*³⁸, solo se le regole sovraordinate di tale Società lo consentono; di qui lo scrutinio secondo il parametro di

³⁵ Come rileva l'Avvocato generale Poiares Maduro, «se è vero che la cittadinanza di uno Stato membro condiziona l'accesso alla cittadinanza dell'Unione, è altrettanto vero che l'insieme dei diritti e degli obblighi inerenti a quest'ultima non può essere limitato ingiustificatamente dalla prima»: conclusioni del 30 settembre 2009, [causa C-135/08](#), *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2009:588, punto 23.

³⁶ Sull'incidenza del principio in esame sul riconoscimento della cittadinanza nazionale v. R. PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, Bari, 2024, p. 121 ss.

³⁷ L. AZOULAI, *Transfiguring European Citizenship: From Member State Territory to Union Territory*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism*, Cambridge, 2017, pp. 178-203.

³⁸ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza dell'8 marzo 2011, [causa C-34/09](#), *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, EU:C:2011:124.

proporzionalità e di rispetto dei diritti fondamentali³⁹, proprio dell'Unione e non degli Stati, di tale «allontanamento forzoso». Tuttavia, può valere anche il contrario, ovvero l'appartenenza alla Società europea, intesa quale comunità di valori, può agire anche nel verso opposto, di riconoscere cioè la libertà di circolazione quando ciò si renda necessario per il godimento di quei diritti che competono all'individuo anche ove difetti la condizione della cittadinanza nazionale, quale preconditione presupposto di quella dell'Unione.

Il progressivo convergere della cittadinanza nazionale e di quella europea verso l'adozione, ai fini dell'attribuzione, di criteri tra loro coerenti emerge, anche, dalla più recente giurisprudenza della nostra Corte costituzionale⁴⁰. Nella citata sentenza 63/2026, la Consulta muove dalla premessa che se, da un lato, materie come quella della cittadinanza rientrano nella competenza degli Stati membri, dall'altro, ciò non impedisce che, «in situazioni ricadenti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo»⁴¹. Di conseguenza, la revoca della cittadinanza nazionale dovrà rispettare, per il suo impatto immediato sulla titolarità di quella europea e quindi sul godimento dei diritti che da essa derivano, «alcuni principi eurounitari, come quello di proporzionalità». Ma non è tutto. Anche la disciplina delle condizioni d'acquisto della cittadinanza nazionale «deve tenere conto dell'effetto di attribuzione della cittadinanza europea e, quindi, non può pregiudicare il significato giuridico-costituzionale di quest'ultima»⁴². Ne discende che «tra l'assetto costituzionale della cittadinanza nazionale e il regime della cittadinanza europea» deve esistere «un rapporto di coerenza» che si esprime nella sussistenza di «rapporto effettivo di solidarietà e di lealtà tra lo Stato e i cittadini» e nella «reciprocità di diritti e doveri» che rispecchiano esattamente i requisiti e le esigenze della cittadinanza europea⁴³, come già rilevato dalla stessa Consulta nella sentenza 142/2025⁴⁴. In conclusione, «[i] principi costituzionali, che

³⁹ Così già Corte di giustizia, sentenza dell'11 luglio 2002, [causa C-60/00](#), *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2002:434.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 63/2026, cit. Per un commento, vedi A. VON BOGDANDY, *Perché è importante che la Corte costituzionale italiana parli di società europea*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, pp. 1-5, reperibile [online](#), il quale rileva come i giudici della Consulta inseriscano «il rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione in una cornice più ampia: non soltanto quella dei diritti individuali garantiti dall'art. 20 TFUE, ma quella di una formazione sociale europea fondata sui valori dell'art. 2 TUE» (p. 1 s.). La Corte costituzionale riconosce così «che la cittadinanza nazionale non è più una questione esclusivamente interna, poiché essa apre l'accesso alla cittadinanza europea e, dunque, incide sulla composizione giuridica della società europea» (p. 2). In altri termini, la cittadinanza europea si costruisce attraverso gli Stati membri presupponendo una «coerenza tra i legami costituzionali nazionali e il quadro valoriale dell'Unione» (p. 3). Così intesa la questione della cittadinanza non può essere «ridotta a una mera tecnica amministrativa o genealogica» (p. 4), ma va «pensata anche alla luce dell'Unione come società giuridicamente strutturata» (*ibid.*), in modo da essere intesa come «*status* di appartenenza ad una formazione sociale fondata su valori comuni, sebbene nella pluralità delle appartenenze nazionali» (p. 5).

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza 63/2026, cit., punto 8.2.5 Considerato in diritto.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Corte costituzionale, [sentenza del 31 luglio 2025, n. 142](#), punto 11.3 Considerato in diritto.

concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori numeri dall'art. 2 TUE che stanno alla base della "società europea". Proprio questa omogeneità di valori permette allo stesso individuo di sentirsi al contempo italiano ed europeo e di avere una doppia affiliazione al popolo italiano e alla "società europea"»⁴⁵. Attraverso le lenti dei valori comuni si può così intravedere il formarsi della convinzione che l'interazione tra le due cittadinanze possa essere bidirezionale, laddove quei valori lo richiedano. Il rischio è che altrimenti la cittadinanza dell'Unione finisca per rimanere «virtuale», per usare il linguaggio della Corte costituzionale, e non si concretizzi nell'acquisto della cittadinanza nazionale, impedendo la piena appartenenza alla Società europea, pur sussistendo le condizioni perché, secondo il significato della cittadinanza europea, ciò possa avvenire.

Nella precedente sentenza 142/2025 la Consulta si era chiesta se e in quali condizioni il vincolo di filiazione non potesse più svolgere la funzione sua propria di far acquisire la cittadinanza italiana⁴⁶. Ora invece, stabilita la comune appartenenza delle due forme di cittadinanza ad una società europea fondata su valori comuni, si porrebbe la questione di quali siano le condizioni per cui il vincolo di filiazione riconosciuto dal diritto dell'Unione ai fini propri di tale ordinamento per consentire l'esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza europea possa divenire condizione l'acquisizione della cittadinanza italiana. La risposta ci pare debba essere che l'omogeneità dei valori alla base di entrambi i legami debba far sì che, perché la Società europea sia veramente tale, la corrispondenza debba essere biunivoca e anche, di regola, completa. Vale a dire che entrambe le cittadinanze devono concorrere, seppure su piano diversi, alla realizzazione di tali valori, evitando che il non possesso della cittadinanza nazionale possa impedire il pieno esercizio da parte dell'interessato dei diritti insiti in quella europea e riconosciutigli in base a quell'ordinamento, fermo restando che eventuali eccezioni contemplate dal diritto nazionale possono operare solo a condizione che non pregiudichino ingiustificatamente la condizione giuridica propria dell'altro ordinamento. Ancora una volta, dunque, la conclusione che potrebbe trarsi dalla giurisprudenza costituzionale, in una prospettiva di prossima evoluzione, è che gli strumenti del diritto nazionale devono essere interpretati e quindi applicati in modo conforme al diritto dell'Unione, riconoscendo la sussistenza dello stato di filiazione ai fini dell'attribuzione dello *status civitatis* ogniqualvolta tale *status* sia riconosciuto dal diritto europeo ai fini della libera

⁴⁵ Corte costituzionale, sentenza 63/2026, cit., punto 8.2.5 Considerato in diritto. Sotto un diverso profilo a completare e rendere più robuste le fondamenta della società comune concorre inequivocabilmente la [sentenza della Corte costituzionale del 12 maggio 2026, n. 71](#), che, con il suo «monismo cooperativo», segna una netta presa di posizione a favore di una trama sempre più fitta di interdipendenza tra i diversi ordinamenti, unionale e nazionale, attraverso il ruolo svolto dalle Corti costituzionali dei singoli Stati membri: per un commento, vedi P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, 2026, n. 16, pp. IV-XIV, reperibile [online](#).

⁴⁶ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 12.1 Considerato in diritto.

circolazione, avendo come presupposto entrambe principi e valori omogenei, propri della società europea, quale casa comune dei cittadini degli Stati membri.

Delle due direzioni – quella in cui la libera circolazione si nutre dei valori per operare indipendentemente dalla cittadinanza nazionale e quella in cui la libera circolazione è strumento dell’attuazione dei valori, finendo per imporre agli Stati limitazioni alla loro potestà discrezionale in tema non solo di perdita ma anche, ed questa la novità, di acquisto della cittadinanza nazionale – noi preferiamo la seconda, pur consapevoli di procedere su un terreno per molti versi inesplorato e su cui anche si giocherà il possibile trasformarsi dell’Unione in una organizzazione federale. Nel momento, infatti, in cui la protezione dei valori comuni si imponesse sugli Stati membri obbligandoli non solo a riconoscere il diritti strettamente strumentali alla libera circolazione, ma anche ad attribuire agli individui quegli *status* anche pubblicistici, quali la cittadinanza, indispensabili per il pieno godimento di tutti i diritti connessi a tali valori, allora il primato del diritto dell’Unione da principio per regolare i rapporti tra le fonti assurgerebbe a regolamentazione dei rapporti tra la sovranità divenuta federale e quella statale, divenuta definitivamente subordinata. In questa nuova prospettiva va dunque letta l’affermazione che quello alla cittadinanza sia un diritto umano fondamentale, riconosciuto nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani⁴⁷ e divenuto parte integrante dei diritti richiamati dall’art. 2 TUE. Se infatti tale affermazione viene comunemente correlata al concetto di Stato e alla attribuzione della cittadinanza in base a quest’ultimo, letta invece nel prisma dei valori dell’Unione e della cittadinanza europea che li esprime, essa non è più da tempo dominio riservato degli Stati ma, in circostanze peraltro ancora eccezionali, è riferibile al rapporto che si determina tra l’individuo e direttamente l’Unione che finisce per imporre allo Stato membro di rendere possibile il godimento dei diritti in cui quei valori si concretizzano mediante l’attribuzione della cittadinanza nazionale.

6. Conclusioni.

Gli *status* personali e familiari costituiscono un esempio di come la libera circolazione si confronti con la cittadinanza, ovvero di come l’esercizio delle libertà fondamentali debba conciliarsi con il rispetto dei principi fondamentali degli ordinamenti interni, o per dirla in modo ancora diverso, di come i valori dell’Unione possano essere limitati dalla necessità di salvaguardare l’identità nazionale quale espressione della sua sovranità, che si manifesta col limite dell’ordine pubblico. La domanda cui occorre rispondere per sapere che cosa alla fine prevalga è quali siano i valori o diritti

⁴⁷ [Dichiarazione Universale dei Diritti Umani](#), adottata il 10 dicembre 1948, il cui art. 15, nella versione non autentica nella lingua italiana, così recita: «1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. 2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

fondamentali che si impongono con riguardo al diritto di famiglia. La risposta è che più valori, dalla dignità personale, ai diritti umani alla eguaglianza, insistono sui rapporti di famiglia, nessuno direttamente, ma tutti concorrendo a fissare taluni confini che gli ordinamenti nazionali non possono oltrepassare in un reciproco bilanciamento. Va ancora individuato quale sia lo strumento attraverso il quale si deve realizzare questo bilanciamento, per il vero sempre meno in equilibrio e col piatto della bilancia che pende a favore del diritto dell'Unione, per il restringersi progressivo degli spazi in cui può operare il limite dell'ordine pubblico. In realtà, la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di famiglia in senso lato, ponendo al centro delle proprie decisioni la questione della libera circolazione del cittadino europeo quale veicolo per il godimento dei diritti assicurati dall'ordinamento UE, finisce per rendere di fatto secondarie le questioni di diritto internazionale privato dello Stato interessato, riducendo o addirittura escludendo le possibili restrizioni per motivi di ordine pubblico. La sentenza *Cupriak-Trojan*, del 25 novembre 2025⁴⁸, non può che essere letta in tal senso. Secondo una giurisprudenza che deve ritenersi consolidata, l'obbligo di riconoscere gli effetti degli *status* personali e familiari validamente costituiti in un altro Stato membro opera alla stregua di «limite funzionale all'autonomia normativa statale, giustificato dall'esigenza di garantire l'effettività della libertà di circolazione»⁴⁹, con la conseguenza che, qualora la trascrizione dell'atto di matrimonio costituisca l'unico strumento previsto dall'ordinamento nazionale idoneo ad assicurare il riconoscimento, lo Stato membro è tenuto a consentirla anche alle coppie dello stesso sesso per non compromettere l'effettività dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione. Si tratterebbe a questo punto di valutare l'impatto di questa giurisprudenza in tema di matrimoni sulla trascrizione degli atti di nascita e sul correlato limite dell'ordine pubblico. L'intensità particolare dei principi presenti nei vari ordinamenti interni e soprattutto, in un ordinamento come quello italiano, la valenza pubblicistica del divieto della pratica di procreazione⁵⁰ in oggetto rendono sicuramente non agevole una mera trasposizione dei principi sanciti dalla Corte in tema di unioni omosessuali e, in precedenza, di riconoscimento di *status* personali (di genere)⁵¹ e, ripetutamente, di diritto al nome⁵², assumendo il principio del rispetto identità

⁴⁸ Sentenza *Cupriak-Trojan*, cit. Per un commento, con riguardo, in particolare ai profili di diritto internazionale privato, cfr. M. GRASSI, *Finchè patria non ci separi? La libera circolazione dei matrimoni same-sex all'interno dell'Unione europea nella recente sentenza Wojewoda Mazowiecki*, in *SIDIBlog*, 16 gennaio 2026, pp. 1-10, reperibile [online](#).

⁴⁹ M. GRASSI, *Finchè patria*, cit., p. 4.

⁵⁰ Valenza pubblicistica che si riflette sulla questione della legge regolatrice degli accordi di gestazione per altri, per i quali si applica in via esclusiva la disciplina italiana che sancisce la loro nullità, in quanto normativa di applicazione necessaria ai sensi dell'art. 9 del regolamento Roma I ([regolamento \(CE\) n. 593/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali).

⁵¹ Sentenza *Mirin*, cit.

⁵² Nella vasta bibliografia in materia, cfr. F. DEANA, *Dalla libera circolazione*, cit., spec. p. 130, anche per ulteriori riferimenti in materia.

nazionale una funzione di contraltare all'esercizio della libertà di circolazione, nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta al singolo Stato pur sempre nei limiti fissati dallo stesso diritto dell'Unione, ma ben più ampia in questo caso di quella di cui gode lo stesso Stato in altri ambiti del diritto di famiglia. A ciò si aggiunge, che in apparenza, pur con tutte le sue criticità, il nostro ordinamento già conosce una forma di riconoscimento giuridico dello *status* del nato da gestazione per altri. L'istituto dell'adozione in casi particolari costituisce infatti una modalità di riconoscimento giudicata idonea a garantire in termini sostanzialmente ritenuti equivalenti, il godimento dei diritti connessi allo *status* di filiazione.

Un esame di diritto comparato delle soluzioni accolte nei diversi paesi può consentire di cogliere come vengano temperate le esigenze di protezione della madre surrogata, della coppia di genitori d'intenzione e del minore nei diversi modelli ispirati vuoi in senso proibizionistico vuoi più aperto. Ne emerge una assenza di un consenso in materia tra gli Stati che si riflette anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, al di là delle affermazioni relative alla imprescindibile esigenza di tutela del *best interest* del minore, riconosce una ampia discrezionalità ai legislatori nazionali nel selezionare il modello di disciplina che ritenga più adatto alla propria matrice costituzionale. In questo quadro particolarmente significativa risulta, anche per i più recenti sviluppi legislativi, la posizione italiana, dove, a fronte di un modello rigidamente proibizionista, la Corte costituzionale, pur non investita direttamente da una questione avente ad oggetto la legittimità del divieto previsto dalla legge n. 40/2004⁵³, ha affermato, da un lato, che «la pratica della maternità surrogata offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane»⁵⁴ e, dall'altro, che gli interessi del minore nato da surrogazione di maternità svolta all'estero devono essere bilanciati, mediante una valutazione caso per caso, «alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore»⁵⁵. L'obiettivo è dunque quello di distinguere la regolamentazione dell'accesso a tale modalità di procreazione dagli effetti che in termini di filiazione si vengono comunque a produrre. Non è infatti il diritto alla genitorialità, ove esista, ad essere centrale, ma l'interesse superiore del minore, che impone il riconoscimento giuridico di rapporti genitoriali di fatto, consolidati e realmente significativi.

⁵³ [Legge 19 febbraio 2004, n. 40](#), Norme in materia di procreazione medicalmente assistita.

⁵⁴ Corte costituzionale, [sentenza del 18 dicembre 2017, n. 272](#), punto 4.2 Considerato in diritto.

⁵⁵ Corte costituzionale, [sentenza del 9 marzo 2021, n. 33](#), punto 5.5 Considerato in diritto. Sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e i suoi più recenti approdi, vedi E. NAVARRETTA (a cura di), *Persona e relazioni familiari*, in G. AMOROSO (diretto da), *Le pronunce di illegittimità costituzionale in settanta anni di attività della Corte costituzionale*, vol. III, Milano, 2026.

ABSTRACT: L'articolo esamina l'incidenza della cittadinanza dell'Unione europea sul riconoscimento degli *status* personali e familiari, con particolare attenzione ai minori nati mediante maternità surrogata, muovendo dalla pluralizzazione dei modelli familiari e dalla crisi delle tradizionali categorie della filiazione, ed evidenziando il ruolo della libera circolazione quale parametro di continuità transfrontaliera degli *status*. L'indagine ripercorre la giurisprudenza della Corte di giustizia nella materia trattata, nonché le più recenti sentenze della Corte costituzionale italiana, prospettando una possibile evoluzione verso un limite funzionale alla discrezionalità statale anche nell'attribuzione della cittadinanza nazionale, ove necessaria all'effettivo godimento dei diritti dell'Unione attraverso una lettura della cittadinanza europea come *status* di appartenenza a una «società europea» fondata su valori comuni, idonea a incidere sulla disciplina nazionale degli *status*.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza europea; *status* personali e familiari; libera circolazione; identità nazionali, valori dell'Unione.

Legal issues on citizenship and personal and family status (with particular regard to children born through surrogacy)

ABSTRACT: The article examines the impact of Union citizenship on the recognition of personal and family status, with particular regard to children born through surrogacy. Starting from the pluralisation of family models and the crisis of the traditional categories of filiation, it highlights the role of free movement as a criterion for the cross-border continuity of status. The analysis reviews the case law of the Court of Justice on the subject, as well as the most recent judgments of the Italian Constitutional Court, and envisages a possible evolution towards a functional limitation on State discretion, including in the attribution of national citizenship, where this is necessary for the effective enjoyment of rights conferred by Union law. This is achieved through an interpretation of European citizenship as a status of belonging to a "European society" founded on common values and capable of affecting national rules governing personal and family status.

KEYWORDS: Union citizenship; personal and family status; free movement; national identities; Union values.