

17 DICEMBRE 2025

Articolo 11 della Costituzione, recente
giurisprudenza e diritto dell'Unione
europea. Una norma che “compare” e
“scompare”?

di Bruno Nascimbene

Professore emerito di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano



Articolo 11 della Costituzione, recente giurisprudenza e diritto dell'Unione europea. Una norma che “compare” e “scompare”? *

di Bruno Nascimbene

Professore emerito di Diritto dell'Unione europea
Università degli Studi di Milano

Abstract [It]: Il contributo esamina l'evoluzione del rapporto tra diritto UE e norme nazionali dalla sentenza *Granital* a oggi. L'Autore rileva una tendenza della Corte cost. a risolvere i contrasti invocando quasi esclusivamente l'art. 117, primo comma, a discapito dell'art. 11 che fonda la limitazione di sovranità e il primato UE. Questa omissione è criticata in quanto mina la distinzione tra vincoli UE e internazionali. Infine, l'analisi si sofferma sul recente orientamento in materia di cittadinanza *iure sanguinis*, ribadendo la necessità di un richiamo congiunto degli artt. 11 e 117 per le questioni di diritto UE.

Title: Article 11 of the Constitution, recent case law and European Union law. A rule that “appears” and “disappears”?

Abstract [En]: The article examines the evolution of the relationship between EU law and domestic norms from the *Granital* judgment to the present day. The Author notes a tendency for the Constitutional Court to resolve conflicts by relying almost exclusively on article 117 (1), to the detriment of article 11, which provides the constitutional basis for the limitation of sovereignty and the primacy of EU law. This omission is criticised as it undermines the traditional distinction between EU and international constraints. Finally, the analysis focuses on recent case law regarding citizenship *iure sanguinis*, reiterating the need for the joint invocation of Articles 11 and 117 in matters of EU law.

Parole chiave: Art. 11 Cost., Art. 117, primo comma Cost., Diritto UE, Conflitti fra norme nazionali e norme UE, Cittadinanza

Keywords: Article 11 of the Constitution, Article 117 (1) of the Constitution, EU Law, Conflicts between domestic norms and EU norms, Citizenship

Sommario: 1. Dopo la sentenza *Granital*. 2. Le ragioni di una “retromarcia”. 3. La “scomparsa”. 4. La conferma della “scomparsa”. 4.1. Le perplessità sollevate da un orientamento giurisprudenziale che ne propone una “ricomparsa”. 5. Un'occasione di discussione. La giurisprudenza sull'acquisto della cittadinanza italiana. La rilevanza del diritto dell'Unione europea, gli articoli 11 e 117 Cost. 5.1. La questione di legittimità costituzionale posta dal Tribunale di Torino in materia di cittadinanza. La scelta del giudice comune; la mancanza di riferimento all'art. 11. 6. Considerazioni conclusive

1. Dopo la sentenza *Granital*

Sono trascorsi oltre quarant'anni dalla sentenza *Granital* (8.6.1984, n. 170), ma i rapporti fra norme nazionali e norme dell'Unione europea restano tormentati.

* Articolo sottoposto a referendum.

Una “annosa vicenda” la definisce un commento alla sentenza della Corte cost. 24.6.2024, n. 109¹ con cui la proroga delle concessioni balneari prevista da norme della Regione siciliana è stata dichiarata illegittima per violazione della c.d. direttiva *Bolkestein* (art. 12 direttiva 2006/123 relativa ai servizi nel mercato interno). Unico parametro di legittimità utilizzato dalla Corte, e di qui la censura su tale esclusiva indicazione, è l’art. 117, primo comma (Stato e Regioni esercitano la potestà legislativa “nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”) senza menzione alcuna dell’art. 11 (ove, pur mancando un riferimento ad “obblighi comunitari”, si esprime l’adesione e il consenso alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento perché sia assicurata la pace e la giustizia fra le Nazioni, e si afferma l’obbligo di promuovere e favorire le organizzazioni internazionali che perseguano tale finalità). Il mancato richiamo all’art. 11 è reso ancor più evidente dal rinvio (punto 2.4.1. del “Considerato in diritto”) a una delle due sentenze “gemelle” del 2017 della Corte in cui si chiarisce la differenza fra l’art. 117 e l’art. 11². La sentenza precisa, proprio in riferimento all’efficacia diretta del diritto UE che veniva in rilievo, che “il fondamento costituzionale di tale efficacia [...] è stato individuato nell’art. 11 Cost. nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni”; sottolinea inoltre la diversità fra diritto e vincoli comunitari

¹ Cfr. G. GAJA, *La Corte costituzionale innesta la retromarcia?*, in *Riv.dir.int.*, 2024, p. 1121 s. Sui rapporti fra diritto dell’Unione e diritto nazionale, e fra Corte di giustizia e giudici nazionali, in particolare la Corte costituzionale -oggetto d’esame nelle considerazioni che seguono- si vedano (ci si limita agli scritti più recenti): le relazioni presentate al XL convegno annuale AIC su “L’Unione europea a confronto con la Costituzione della Repubblica Italiana”, Torino, 10-11.10.2025, leggibili sul sito della [Associazione italiana dei costituzionalisti](#), in particolare quelle di N. LUPO, *La costruzione del diritto dell’Unione europea e la legittimazione politica*, spec. il par. 11 (p. 53 ss.) sulla rilevanza dell’art. 11 Cost. (di cui si dirà oltre); D. TEGA, *Le relazioni tra le fonti del diritto dell’Unione europea e le fonti del diritto interno. Le corti e la nomopoiesi collaborativa*; i contributi di R. MASTROIANNI e V. CAPUANO, F. DONATI, G. REPETTO, R. GRECO, F. FERRARO, C. SCHEPISI, F. LIGUORI, L. DANIELE, in V. CAPUANO, C. SCHEPISI (a cura di), *Primato del diritto dell’Unione europea, giudice nazionale e dialogo con le Corti: quali nuovi equilibri?*, fascicolo speciale di *eurojus*, 2025; i contributi di A. RANTOS, G. REPETTO, R.G. CONTI, G. DE AMICIS, G. BRONZINI, E. TARQUINI, F. PERRONE, A. NATALE, P. MALANETTO, in *Da Granital al ‘tono costituzionale’: l’interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto UE, oggi*, fascicolo speciale di *Riv. cont. eur.*, 2025, in particolare, ivi, C. AMALFITANO, S. BARBIERI, *Il “tono costituzionale” e il superamento di Granital: cosa resta dell’obbligo di interpretazione conforme del diritto nazionale al diritto dell’Unione europea*. Utili, recenti indicazioni sono contenute negli scritti pubblicati sul sito della Corte costituzionale in occasione dell’[“Incontro di studio tra la Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia dell’Unione europea” sul tema “Dialogo tra le Corti costituzionali e la Corte di giustizia dell’Unione europea”, Roma, 25-26 settembre 2025](#), relazioni di G. PITRUZZELLA, *La collaborazione tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell’Unione europea*; F. VIGANÒ, *Il ruolo della Corte costituzionale come giudice europeo*. Si vedano anche la raccolta di scritti della Scuola Superiore della Magistratura, *Giudice comune e Corte costituzionale*, Roma, 2025, in particolare G. AMOROSO, *Introduzione*, spec. p. 17 ss.; R. ROMBOLI, *Controllo di legittimità della legge e convergenza tra parametri costituzionali e parametri nazionali: precedenze, interazioni, procedure*, p. 94 ss.; D. TEGA, *Sindacato di legittimità della legge e convergenza tra parametri costituzionali e parametri sovranazionali: precedenze, interazioni, procedure*, p. 118 ss.; G. PARODI, *Priorità del giudizio costituzionale e disapplicazione. In margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2022*, p. 139 ss.; i contributi in *Quaderni costituzionali*, 2025, di B. GUASTAFERRO, D. TEGA, *Una Corte costituzionale per l’Unione europea? Un’introduzione*, p. 509 ss.; G. ROMEO, *La Corte di giustizia come giurisdizione costituzionale?*, spec. p. 539 ss. Più recentemente, sul significato (anche storico) della sentenza *Granital* oggi, nonché sulla rilevanza dell’art. 11 Cost. (di cui si dirà oltre), si vedano i rilievi di E. CANNIZZARO, *Il legato storico di Granital e il suo impatto sui conflitti sistemici fra Corti supreme in Europa*, in *Dir.Un.Eur.*, 2025 in corso di pubblicazione.

² Sentenza n. 348/2017, punto 3.3. del “Considerato in diritto”.

dal diritto riconducibile alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (c.d. "diritto CEDU") e vincoli internazionali riconducibili tutti, invece, all'art. 117.

Tale esclusiva indicazione di parametro sembrerebbe suggerire che la risoluzione dei conflitti fra norme nazionali e norme UE deriva dai vincoli posti dall'art. 117, omettendo la considerazione di quell'orientamento giurisprudenziale, pur successivo alla modifica dell'art. 117: orientamento che sembrava (e sembra) cristallizzato nella sentenza della Corte cost. n. 227/2010 secondo cui il rapporto diritto nazionale-diritto UE "trova ancora sicuro fondamento nell'art. 11 Cost." e attribuisce al giudice comune il "potere-dovere [...] di dare immediata applicazione alle norme comunitarie provviste di effetto diretto in luogo di norme nazionali che siano con esse in contrasto insanabile in via interpretativa"³.

2. Le ragioni di una "retromarcia"

Una delle domande che ci si è posti a fronte di tale omissione dell'art. 11 e di una possibile "retromarcia" è se questa dipenda dal fatto che così si deve procedere nei giudizi in via principale, ove la Corte dichiara l'illegittimità della norma regionale o statale incompatibile con il diritto UE, e non si limita a disapplicarla, mentre il giudice comune può disapplicare la norma. Disapplicazione non consentita alla Corte costituzionale, quasi a voler riaffermare quell'orientamento del passato che rivendicava alla predetta Corte la soluzione del contrasto e, quindi, il potere di far dichiarare la prevalenza del diritto UE soltanto attraverso un giudizio di costituzionalità (sentenza n. 232/1975), con ciò negando il noto orientamento della Corte di giustizia *Simmenthal*. In *Simmenthal* (come è noto) si afferma che "qualsiasi giudice nazionale,

³ Nella sentenza 24.6.2010, n. 227, *M.K.P.* (punto 7. del "Considerato in diritto") si sottolinea che "è in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione". La sentenza (punto 7) richiama la 22.10.1975, n. 232, *Industrie Chimiche* ove si afferma (punto 4. del "Considerato in diritto"), che la "attribuzione di potestà normativa agli organi delle Comunità europee, con la corrispondente limitazione di quella propria dei singoli Stati membri, ha, quanto all'Italia, sicuro fondamento nell'art. 11 della Costituzione, che legittima le limitazioni dei poteri dello Stato a favore delle Comunità in ordine all'esercizio delle funzioni legislativa, esecutiva e giurisdizionale". Sulla rilevanza dell'art. 11 nella giurisprudenza qui presa in esame si vedano gli ampi rilievi di N. LUPO, *La costruzione cit., loc. cit.*; in precedenza, dello stesso, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rass.parl.*, 2020, p. 379 ss.; *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexist» con i principi supremi*, in *Rass. dir. pub. eur.*, 2023, p. 211 ss.; *L'art. 11 della Costituzione e l'appartenenza dell'Italia all'alleanza atlantica*, in V. LIPPOLIS, R. IBRIDO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2022, Costituzione e relazioni internazionali*, Napoli, 2023, spec. p. 21 ss. Si vedano anche gli scritti citt. alle note 8, 14. Fra i molti commenti all'art. 11, anche con riferimento (per ragioni storiche e ricostruttive) ai lavori preparatori della norma (ma anche con riferimento alla ratifica del Trattato CECA, prima, e dei Trattati CEE ed Euratom, poi), cfr. A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 565 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, p. 263 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Articolo 11*, in F. CLEMENTI, F. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II ed., Bologna, 2021, p. 87 ss.; Y. M. CITINO, *L'art. 11 della Costituzione come fondamento della Costituzione europea dal '48 ad oggi*, in *Rass. dir. pub. eur.*, 2023, p. 271 ss. e, con riferimento al significato della clausola, e clausole europee, in Costituzione, ivi, P. FARAGUNA, *Le ipotesi di riforma dell'art. 11 della Costituzione, tra manutenzione ed eversione costituzionale*, p. 25 ss.; L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, p. 309 ss.

adito nell'ambito della sua competenza, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria"⁴.

Non sembra tuttavia credibile che la distinzione fra i poteri e la competenza della Corte costituzionale e quelli del giudice comune giustifichi l'utilizzazione del solo parametro dell'art. 117 (l'unico, peraltro, invocato dal ricorrente nella causa relativa alle concessioni balneari). Viene anche formulata la censura che il preteso vizio di una norma nazionale con il diritto UE non possa variare in ragione del tipo di giudizio in cui il contrasto viene in rilievo. La Corte costituzionale, non diversamente dal giudice comune, potrebbe (semplicemente) disapplicare, lasciando al potere legislativo il compito dell'eventuale abrogazione o modifica delle norme interne incompatibili. La "retromarcia" sull'art. 11 sarebbe dunque, anche per questa ragione, ingiustificata⁵.

3. La "scomparsa"

In una sentenza della Corte costituzionale di pochi mesi successiva (19.11.2024, n. 181), che pure richiama la *Granital*, l'art. 11 è ignorato. La *Granital*, è bene ricordare, è la sentenza cui si deve l'affermazione dell'esistenza di due ordinamenti, nazionale ed europeo, autonomi ma coordinati, in cui si accetta sia la teoria del primato (seppur con la previsione di controlimiti), sia il sindacato diffuso di conformità delle norme nazionali al diritto UE⁶. L'art. 11 non era peraltro menzionato nell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato, che richiama soltanto l'art. 117, primo comma, pur essendo rilevanti, ad avviso di chi scrive, alcune questioni di diritto UE⁷. Nell'ipotesi di contrasto fra diritto UE e diritto nazionale, il giudice, secondo un'impostazione per così dire tradizionale, ha due strade o percorsi da compiere: la non applicazione della normativa interna (all'occorrenza previo rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*), il rinvio alla Corte cost. sollevando una questione di legittimità per violazione dell'art. 117, 1° comma e dell'art. 11

⁴ Cfr. le sentenze della Corte cost. *Industrie Chimiche* cit.; della Corte di giustizia 9.3.1978, causa 106/77, *Simmenthal*, EU:C:1978:31, punto 21.

⁵ In questi termini, G. GAJA, *La Corte* cit., p. 1122.

⁶ Cfr. il punto 6.2. del "Considerato in diritto" della sentenza n. 181/2024, ove si richiama il principio del primato del diritto UE, "uno dei capisaldi dell'integrazione europea", ricordando pure la sentenza della Corte cost. n. 67/2022. Sulla sentenza n. 181/2024 si vedano in particolare F. FERRARO, *La Consulta si affida al "tono costituzionale" per estendere il suo controllo (anche) sulle norme dell'Unione provviste di effetto diretto*, in *eurojus*, 2024, p. 160 (e dello stesso, per rilievi sulla giurisprudenza successiva, il contributo in V. CAPUANO, C. SCHEPISI (a cura di), fascicolo speciale cit., *I chiarimenti forniti dalla giurisprudenza costituzionale sul "tono costituzionale" e i nodi ancora da sciogliere*, p. 77 ss. (nonché, p. 93 ss., sulla rilevanza dell'art. 11 Cost.); R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'articolo 11 della Costituzione*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, n. 1; N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma Cost.*, in *Federalismi.it*, 18.12.2024. Cfr. inoltre, anche per una disamina della giurisprudenza successiva (sentenze n. 1/2025, n. 7/2025, n. 31/2025, ordinanza n. 21/2025) di cui si dirà oltre, L.S. ROSSI, *Il nuovo corso della Corte costituzionale italiana sui rapporti con l'ordinamento dell'Unione europea: è davvero una questione di "tono"?*, in *Federalismi.it*, 21.5.2025.

⁷ Sulla rilevanza del diritto UE si veda oltre. Nella sentenza n. 181/2024, punto 6.1. del "Considerato in diritto" vi è una citazione del tutto generica, poi non ripresa, all'art. 11.

Cost., restando salva la valutazione della Corte di rinviare *ex art. 267 TFUE* “ove siano incerte la portata e la latitudine delle garanzie riconosciute dal diritto dell’Unione «che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione» (ordinanza n. 182 del 2020, punto 3.2. del “Considerato in diritto”)”⁸.

L’art. 11 “scompare” nelle motivazioni della sentenza. L’omissione ha preoccupato la dottrina⁹.

La sentenza ha dichiarato l’illegittimità per contrasto con la Costituzione (artt. 3 e 117, primo comma) e con il diritto UE (direttiva 2006/54 sulle pari opportunità e parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego) e non vi è dubbio che la questione riguardasse l’“esercizio di competenze” dello Stato (rilevante *ex art. 117*) per quanto riguarda le norme sulla distinzione di genere¹⁰. L’art. 117, primo comma, è invocato nella sentenza (punto 11 del “Considerato in diritto”) in relazione all’art. 14 della predetta direttiva, ma non si comprende per quale ragione sia omissivo il riferimento all’art. 11, pur essendo affrontati temi di ampio respiro di diritto UE, riprendendone alcuni già affrontati nel passato¹¹.

I temi sono quelli del primato del diritto UE, del concorso di rimedi, del sindacato accentrato di costituzionalità e del meccanismo diffuso di attuazione del diritto UE da parte del giudice comune. Afferma la Corte (punto 6.5. del “Considerato in diritto”) che la migliore soluzione, ovvero il miglior rimedio consiste nel sollevare una questione di legittimità anche in caso di contrasto con il diritto UE dotato di efficacia diretta, qualora la questione “presenti un ‘tono costituzionale’, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale” (punto 6.3. del “Considerato in diritto”). Una “dichiarazione di illegittimità” (precisa la Corte, ricordando la sentenza n. 15/2024, punto 8.2. del “Considerato in diritto”) “offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell’Unione europea” [...] e salvaguarda in modo efficace la certezza del diritto, valore di sicuro rilievo costituzionale”¹².

La sentenza non tiene conto del fatto che l’art. 11 riguarda l’intero sistema dell’Unione, le limitazioni di sovranità, l’integrazione finalizzata agli obiettivi generali indicati nella norma, differenziando i Trattati istitutivi da qualsiasi altro trattato internazionale (compresa la CEDU)¹³.

⁸ In questi termini la sentenza n. 181/2024, punto 6.1. del “Considerato in diritto”.

⁹ Si vedano, in particolare, i rilievi di R. MASTROIANNI, *La sentenza cit., loc. cit.*; in precedenza, dello stesso, cfr. *L’art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Dir.pub.comp.eur.*, 2018, p. 5 ss.

¹⁰ Si trattava, nella fattispecie, di norme che distinguevano i posti da mettere a concorso per la qualifica di ispettore di polizia penitenziaria.

¹¹ Si vedano i punti 6.2.-6.6. del “Considerato in diritto”, specialmente il punto 6.4. ove si afferma che il sindacato accentrato di costituzionalità “non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate”, citando il punto 7.3.3. del “Considerato in diritto” della sentenza 12.2.2024, n. 15, che per più profili “anticipa” la sentenza n. 181/2024.

¹² Per un riferimento alla sentenza n. 15/2024 cfr. la nota precedente.

¹³ Sulla differenziazione e sulla cessione di sovranità *ex art. 11* afferma Corte cost. n. 348/2007 cit., punto 3.3. del “Considerato in diritto” che “Con l’adesione ai Trattati comunitari, l’Italia è entrata a far parte di un “ordinamento” più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle

Vi è da chiedersi se questa omissione dell'art. 11 sia un segnale di allontanamento dalla tradizione che vuole distinta la definizione dei vincoli comunitari da quelli internazionali e che ben sottolinea la creazione di un ordinamento autonomo sovranazionale in virtù di una rinuncia ovvero limitazione di sovranità (come pure è precisato in epoca successiva alla sentenza n. 348/2007, nella ricordata sentenza n. 227/2010 e in quella n. 80/2011). Un allontanamento dalla tradizione che vorrebbe ricondurre gli obblighi di diritto UE al solo art. 117.

Una lettura congiunta e corretta degli articoli 11 e 117 giustifica sia, da un lato, le limitazioni di sovranità (art. 11) sia, dall'altro lato, le conseguenze (art. 117) che ne derivano quanto all'esercizio delle competenze legislative di Stato e Regioni. Questa lettura è coerente con la teoria del primato che, afferma la Corte, non consente allo Stato di invocare norme "di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale", per contrastare il diritto UE, poiché altrimenti si finirebbe per "pregiudicare il diritto e l'efficacia del diritto dell'Unione" che si impone, invece, a tutti gli organi di uno Stato membro" (pubblica amministrazione compresa), non potendo le norme interne ("ivi comprese quelle di rango costituzionale") opporsi¹⁴.

Non è facile definire una soluzione "armonica e complementare che consente di cogliere appieno l'integrazione tra le garanzie sancite dalle diverse fonti", evidenziata (oltre che auspicata) nella sentenza n. 181/2024¹⁵. La soluzione finisce per privilegiare la fonte (e la Corte) costituzionale indebolendo o sminuendo, a seguito di tale accentramento, il ruolo del giudice comune: senza tener conto di quel solido, sicuro fondamento rappresentato dall'art. 11 che garantisce una intensa collaborazione fra Corti e che fa parte di un obiettivo, quello dell'integrazione, che non può essere soltanto "proclamato".

materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione", mentre la CEDU "non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti" essendo "configurabile come un trattato internazionale multilaterale [...] pur con [...] caratteristiche peculiari [...] da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri". La sentenza n. 227/2010 cit. precisa, punto 7. del "Considerato in diritto", che l'art. 117, 1° comma ha "confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11, e cioè l'obbligo del legislatore statale e regionale di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario". Sul primato e sulla rilevanza dell'art. 11 si è peraltro espressa la Corte cost., 26.1.2017, n. 24 (ordinanza appartenente alla c.d. saga Taricco) nei seguenti termini: "Il riconoscimento del primato del diritto dell'Unione è un dato acquisito nella giurisprudenza di questa Corte, ai sensi dell'art. 11 Cost.; questa stessa giurisprudenza ha altresì costantemente affermato che l'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona è condizione perché il diritto dell'Unione possa essere applicato in Italia" e nell'ipotesi in cui "si verificasse il caso, sommamente improbabile, che in specifiche ipotesi normative tale osservanza venga meno", precisa la Corte, ricordando fra l'altro la sentenza n. 170/1984, che "sarebbe necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e resi esecutivi i Trattati, per la sola parte in cui essa consente che quell'ipotesi normativa si realizzi". Per un richiamo, in epoca più recente, al principio del primato ("la primazia del diritto euro-unitario e una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione europea, come richiesto dall'art. 19, paragrafo 1 del Trattato sull'Unione europea") cfr. Corte cost., 22.7.2025, n. 121, punto 6 del "Considerato in diritto".

¹⁴ Su questi temi cfr. Corte di giustizia, 22.2.2022, *RS*, in EU:C:2022:99, punti 50-51.

¹⁵ Cfr. il punto 10. del "Considerato in diritto" della sentenza.

4. La conferma della “scomparsa”

Ancora una volta, in epoca ancor più recente, la Corte omette di prendere in esame l'art. 11. In un caso in cui la Corte era stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale della legge che abroga il reato di abuso d'ufficio (sentenza n. 95/2025), la Corte è stata sollecitata dalle ordinanze di rinvio a distinguere l'art. 11 dall'art. 117: nove giudici di merito e la Corte di Cassazione hanno fatto riferimento all'art. 11 e all'art. 117, quattro giudici di merito al solo art. 117. L'art. 11 è ignorato, malgrado *a*) il riferimento ad obblighi discendenti dal diritto UE (la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione)¹⁶; *b*) la pronuncia sulla non necessità di effettuare un rinvio pregiudiziale (per chiarezza della norma oggetto della possibile interpretazione). La sentenza dedica attenzione alla distinzione fra obblighi comunitari e internazionali (punto 5.3.2., le “due categorie di obblighi sono equiparate quanto agli effetti vincolanti per il legislatore statale e regionale”), rinviando alle sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 per quanto riguarda “la diversa estensione dei limiti dei vincoli” internazionali o comunitari. Precisa che l'effetto della violazione, “identica”, “consiste nella illegittimità costituzionale” della norma: dichiarazione di illegittimità che compete alla Corte, salva tuttavia la possibilità, per il giudice comune, ma solo per il diritto UE “dotato di effetto diretto, di disapplicare la legge nazionale o regionale che risulti con esso incompatibile”. Ricorda, quindi, nello stesso senso, le pronunce del 2025 (di cui si dirà poco oltre), n. 1¹⁷; n. 7¹⁸; n. 21 (ordinanza)¹⁹; n. 31²⁰, e la più volte ricordata n. 181/2024²¹.

Non vi è dubbio che gli effetti delle norme del diritto internazionale pattizio siano differenti da quelli delle norme di diritto UE, ma il diverso fondamento e il diverso sistema sovranazionale, cui appartiene l'ordinamento italiano con conseguente incorporazione e cessione di sovranità *ex* art. 11, ben “sculpto” nella sentenza n. 348 più volte ricordata, non vengono tenuti in considerazione dalla sentenza 95²².

Anche a voler privilegiare, per così dire, il ruolo della Corte costituzionale e a condividere l'accantonamento del giudizio sui rapporti fra fonti, non pare giustificato l'“accantonamento” dell'art. 11²³. Nello stesso giorno (3.7.2025) la Corte dichiarava l'illegittimità della norma che aveva per effetto un cumulo sanzionatorio (confisca, imposta e sanzioni) in materia di IVA all'importazione in violazione del principio

¹⁶ Ratificata e resa esecutiva con l. 3.8.2009, n. 116, assunta come parametro di riferimento *ex* art. 117, 1° comma, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione è stata approvata con decisione 2008/801/CE del Consiglio a nome della Comunità europea, ed è vincolante per gli Stati membri ai sensi dell'art. 216, par. 2 TFUE.

¹⁷ Punto 3 del “Considerato in diritto”.

¹⁸ Punti 2.2.2. e 2.2.3. del “Considerato in diritto”.

¹⁹ Punto 6. del “Considerato in diritto”.

²⁰ Punto 41. del “Considerato in diritto”.

²¹ Punto 6.5. del “Considerato in diritto”.

²² In senso assai critico, C. PINELLI, *Corte costituzionale: scompare l'art. 11 Cost. quale “sicuro fondamento” del rapporto tra ordinamento nazionale e diritto dell'Unione europea*, in *Riv. cont. eur.*, 2025.

²³ Un “accantonamento” che non può essere oggetto di dimenticanza: salva la giustificazione riassunta nel noto aforisma *quandoque bonus dormitat Homerus*.

di proporzionalità, che discende dall'art. 3, 1° comma Cost., ma anche dall'art. 49 Carta dei diritti fondamentali “che l'Italia è tenuta ad osservare in forza degli obblighi unionali cui è vincolata ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma Cost.”²⁴. L'art. 11 viene dunque qui menzionato insieme all'art. 117, ma se ne esclude, evidentemente, la rilevanza “a vantaggio” dell'art. 3 per affermare il nesso con un principio costituzionale che conferisce un “tono costituzionale” alla questione e legittima, o meglio privilegia il giudizio da parte della Corte cost. sulla base del diritto nazionale, escludendo la disapplicazione della norma di diritto UE (nella fattispecie l'art. 49 Carta)²⁵.

4.1. Le perplessità sollevate da un orientamento giurisprudenziale che ne propone una “ricomparsa”

Per completare il quadro sulla “scomparsa” ma talora anche sull'improvvisa “ricomparsa”, in epoca precedente alla sentenza n. 95, si ricordano i seguenti orientamenti. Ignorano l'art. 11, oltre alla n. 95, anche la sentenza 19.12.2024, n. 210 (relativa al codice del commercio della provincia autonoma di Bolzano, redattore -come nella n. 182/2024- Pitruzzella); la sentenza 3.1.2025, n. 1 (relativa al requisito della residenza decennale per le prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, medesimo redattore); la sentenza 10.7.2025, n. 104 (relativa alla illegittimità del divieto della messa a disposizione presso esercizi pubblici di apparecchiature che consentano di giocare sulle piattaforme *online*, redattore D'Alberti) pur evocando a conforto la giurisprudenza della Corte di giustizia e le norme della Carta, ritenendo violato l'art. 117, primo comma, in relazione non solo all'art. 1, Protocollo n. 1 CEDU, ma agli artt. 16 e 17 Carta²⁶.

Contengono una mera indicazione della norma l'ordinanza 20.2.2025, n. 21 (punto 6. del “Considerato in diritto”, con cui è stato disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sul contributo di solidarietà temporaneo a carico degli operatori del settore energetico nell'anno 2022, redattori Antonini e Pitruzzella); la sentenza 20.3.2025, n. 31 (punto 9. del “Considerato in diritto”, le questioni relative anche all'art. 11 essendo assorbite dalle altre, redattore Antonini). Due sentenze, con riferimento a censure sollevate in relazione alla Carta dei diritti fondamentali (art. 48) e a una direttiva (2008/18) ritengono che se le censure sono sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, lo siano “implicitamente” all'art.

²⁴ Sentenza n. 93/2025, punto 2.1. del “Considerato in diritto”.

²⁵ Cfr. il punto 6.6. del “Considerato in diritto”. Nella sentenza (redattore Antonini) si ricorda (punto 5. del “Ritenuto in fatto”) che il giudice *a quo* (Sezioni unite della Cassazione) aveva escluso la sussistenza dei presupposti per il rinvio pregiudiziale e per la disapplicazione della norma interna: mancanza di presupposti, peraltro, condivisa dalla sentenza.

²⁶ Nella sentenza di pochi giorni successiva, 24.7.2025, n. 125 (redattore Luciani; viene dichiarata l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte d'appello di Roma sulla facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio procedimenti giudiziari che il predetto dovrebbe successivamente definire) era stata evocata dal giudice *a quo* la violazione dell'art. 117, 1° comma, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 Carta: profilo oggetto di trattazione nelle difese delle parti, ma la Corte si occupa (punto 5.2. ss. del “Considerato in diritto”) della violazione di altre norme, artt. 24, 111 Cost. evocate dal giudice *a quo*.

11, qualificato come parametro “che viene necessariamente in considerazione ogniqualvolta si assuma la contrarietà di una legge nazionale a una disposizione del diritto dell’Unione europea, rispetto alla quale operano le limitazioni di sovranità fondate su tale disposizione costituzionale”, ricordando la “costante e risalente giurisprudenza”, quali le sentenze n. 348 e n. 349 (sentenza 7.3.2025, n. 24, punto 2. del “Considerato in diritto”, su presunzione di innocenza e funzione rieducativa della pena in materia di permessi premio, redattore Viganò; sentenza 15.4.2025, n. 43, punto 8.1. del “Considerato in diritto”, sull’addizionale provinciale all’accisa sull’energia elettrica, redattore Antonini).

Per quanto l’art. 11 non venga ignorato, e sembri, quindi, ricomparire, il suo rilievo appare ricompreso, più che implicito nell’art. 117. La sentenza 4.2.2025, n. 7 evoca invece espressamente l’art. 11 congiuntamente all’art. 117, dichiarando l’illegittimità dell’art. 2641 cod. civ. essendo sproporzionata la confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere un reato societario. Si ritiene che il principio di proporzionalità della pena sia “incompatibile [...] nella sua dimensione sovranazionale [e quindi] per ciò che concerne il diritto dell’Unione, con gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 49, paragrafo 3” della Carta dei diritti fondamentali (punto 3.5. nonché punto 3.1.4. del “Considerato in diritto”).

Sembra dunque “ricomparire” l’art. 11, congiuntamente all’art. 117, per poi “scomparire” nella successiva sentenza n. 95, come prima si è ricordato.

In epoca più recente la Corte, 14.10.2025, n. 147 si è pronunciata sulla illegittimità delle norme che hanno rinviato i termini per gli adeguamenti tariffari di pedaggi autostradali in relazione ad alcuni anni (redattore Patroni Griffi). L’illegittimità è stata dichiarata per contrasto con gli artt. 3, 41, 97 Cost. e, malgrado fosse stato evocato (punto 1.1. del “Considerato in diritto”) il contrasto con gli artt. 11 e 117, 1° comma (in riferimento a norme del diritto UE, artt. 49, 56, 63 TFUE, artt. 16 e 17 della Carta “da interpretarsi quest’ultimo in coerenza con l’art. 1, Prot. addiz. CEDU”) la Corte sottolinea (punto 2.1. del “Considerato in diritto”) il «“tono costituzionale” delle questioni sollevate, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione al diritto dell’Unione», in sostanza rivendicando (punto 2.2. del “Considerato in diritto”) sia il sindacato accentratore di costituzionalità, sia “il pregio, in caso di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, di rimuovere le norme censurate dall’ordinamento con effetto *erga omnes*”. Si ribadisce, insomma, quanto già affermato nella sentenza n. 181/2024, l’illegittimità delle norme nazionali venendo affermata in entrambe le fattispecie di “tono costituzionale”, ma senza evocare lo specifico contrasto con l’art. 11²⁷. L’accentramento di giudizio della

²⁷ La sentenza n. 147/2025 evoca, fra le altre: sul concorso di rimedi, le sentenze n. 15/2024, n. 1/2025; sul pregio del rinvio alla Corte cost., oltre alla sentenza n. 15/2024, la n. 181/2024, la n. 7/2025; sul “tono costituzionale”, oltre alle sentenze n. 181/2024 e n. 7/2025, la n. 31/2025, la n. 93/2025, l’ordinanza n. 21/2025.

Corte costituzionale, con il vantaggio o pregio prima ricordati, sembra dunque confermare l'irrilevanza di tale norma.

5. Un'occasione di discussione. La giurisprudenza sull'acquisto della cittadinanza italiana. La rilevanza del diritto dell'Unione europea, gli articoli 11 e 117 Cost.

L'esame della giurisprudenza sul tema, oggi, assai discusso, quale è l'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, fa nuovamente riflettere sui rapporti fra diritto nazionale e diritto UE. La Corte costituzionale (sentenza 31.7.2025, n. 142), ha giudicato inammissibili le questioni sollevate da quattro giudici di merito; il Tribunale di Torino, con ordinanza del 25.6.2025, ha sollevato altre questioni con riguardo alle nuove norme introdotte con d.l. 28.3.2025, n. 36 ("Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza"), conv. in l. 23.5.2025, n. 74. Tre giudici (tribunali di Bologna, Milano, Firenze, non quello di Roma) hanno posto la questione di legittimità sull'art. 1, l. n. 91/92 (5.2.1992, n. 91 "Norme sulla cittadinanza") nella parte in cui prevede che è "cittadino per nascita a) il figlio di padre o di madre cittadini" senza stabilire alcun limite all'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*. Il riferimento era agli articoli 1, 1° comma Cost., e 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza e non proporzionalità, nonché all'art. 117, 1° comma Cost. in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE relativi all'istituzione della cittadinanza dell'Unione europea²⁸.

La Corte distingue la possibile violazione di norme internazionali da quella di norme di diritto UE, dichiarando per quelle internazionali l'inammissibilità della questione (punto 13) perché non sono individuate le norme interposte al parametro *ex art.* 117, primo comma. Quanto alle norme di diritto UE dichiara inammissibile la questione a causa di un intervento manipolativo e di sistema che dovrebbe operare sostituendosi al legislatore. L'inammissibilità riferita agli articoli 9 TUE e 20 TFUE è dichiarata (punto 12.3.) dopo aver ampiamente ricordato la giurisprudenza della Corte di giustizia su acquisto e perdita della cittadinanza europea, che rappresenta una estensione della cittadinanza di ogni Stato membro e la cui competenza è esclusiva di ogni Stato, esercitabile tuttavia nel rispetto del diritto UE.

²⁸ Per alcuni più recenti rilievi sulla sentenza e sull'ordinanza del Tribunale v. [UMBERTO L.C.G. SCOTTI, La Corte costituzionale si pronuncia sulla cittadinanza. Osservazioni a prima lettura della sentenza 142 del 2025, in Giustizia Insieme, 2025](#); cfr. inoltre [F. CORVAJA, Quando i nodi vengono al pettine. Il riconoscimento della cittadinanza italiana *iure sanguinis* senza limiti, tra vincoli di diritto internazionale, condizionamenti europei e ordinamento costituzionale italiano, in eurojus, 2025, p. 25 ss.](#); C. DELLI CARRI, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale della legge n. 91/1992*, in *eurojus*, 2025, p. 1 ss.; S. DE NARDI, *La cittadinanza nella Costituzione della Repubblica italiana*, in C. CAMPIGLIO (a cura di), *Il riconoscimento dello status di cittadino per discendenza nelle sue molteplici dimensioni*, Milano, 2025, in corso di pubblicazione e ivi, J. RE, *Aspetti internazionali e sovranazionali del riconoscimento dello status di cittadino italiano per discendenza*; C. PANZERA, A. RAUTI, *La cittadinanza tra Stato e comunità*, in *Diritto e Società*, 2025, p. 619 ss., nonché A. RAUTI, *Cittadinanza europea, vincoli per gli Stati membri e genuine link. La specificazione del "limite Micheletti" fino alla sentenza della CGUE sulla "cittadinanza per investimento"*, in *eurojus*, 2025.

Malgrado l'ampio spazio dedicato alle norme e alla giurisprudenza di diritto UE, nessun cenno è fatto all'art. 11, bensì al solo art. 117, 1° comma. Mancanza ascrivibile, forse, all'aver assunto i giudici rimettenti come unico riferimento tale norma, e all'aver ritenuto gli obblighi discendenti dal diritto internazionale identici o equivalenti a quelli di diritto UE, così escludendo la rilevanza dell'art. 11.

5.1. La questione di legittimità costituzionale posta dal Tribunale di Torino in materia di cittadinanza. La scelta del giudice comune; la mancanza di riferimento all'art. 11

Anche l'ordinanza del Tribunale di Torino non fa riferimento all'art. 11 Cost. Le nuove norme (art. 3 *bis* in particolare) sarebbero illegittime perché fanno retroagire gli effetti limitativi dello *status* di cittadinanza ad un momento anteriore all'entrata in vigore delle stesse. I nati all'estero, in possesso di altra cittadinanza, sono considerati come non aver mai acquistato la cittadinanza italiana fin dalla nascita (in base all'art. 1 l. n. 91/92) salvo in alcune, limitate ipotesi derogatorie. L'effetto è, dunque, di far retroagire la perdita dello *status* già acquisito per filiazione a titolo originario (persona nata all'estero discendente da cittadino italiano), con la conseguenza che viene revocata la cittadinanza, senza prevedere un termine ragionevole per presentare una domanda (amministrativa o giudiziale) di riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*.

L'incostituzionalità parziale della nuova norma (art. 3 *bis*) deriverebbe sia dalla violazione dei principi della parità di trattamento, di ragionevolezza e di affidamento nella sicurezza giuridica ricavabili dagli artt. 2, 3 Cost. (con riferimento, quindi, alla presentazione di una domanda giudiziale prima o dopo la data di entrata in vigore delle norme, alla tutela di diritti quesiti), sia alla violazione degli obblighi internazionali contemplati dall'art. 117, 1° comma Cost.

L'ordinanza dà ampio spazio a tale, secondo profilo di violazione dopo aver anche prospettato un possibile intervento di tipo manipolativo-additivo che preveda un meccanismo di diritto intertemporale che garantisca, a tutte le persone già nate prima dell'entrata in vigore delle nuove norme, di presentare una domanda di riconoscimento entro termini ragionevoli, e ciò in riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia²⁹. L'ordinanza prospetta una illegittimità parziale in relazione a tre fonti normative: una di diritto UE, gli articoli 9 TUE e 20 TFUE; le altre due di diritto internazionale (art. 15, 2° comma della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10.12.1948; art. 3, 2° comma del 4° Protocollo della CEDU). L'ordinanza si riferisce, genericamente, a “principi derivati dall'ordinamento internazionale”, senza distinguere le norme di diritto UE che pur esamina alla luce di una copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia, precisando (punto II-1.) che la perdita della cittadinanza italiana “indubitabilmente incide su norme del diritto dell'Unione che hanno efficacia diretta nel nostro ordinamento, non potendosi

²⁹ Viene ricordata la sentenza 5.9.2023, *Perdita della cittadinanza danese*, C-689/21, EU:C:2023:626.

altrimenti qualificare le norme dei Trattati istitutive della cittadinanza europea”, questa aggiungendosi (cittadinanza per estensione) a quella nazionale. Proprio alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia si sottolinea come la perdita *ipso iure* della cittadinanza sia incompatibile con il principio di proporzionalità, dovendo essere previsto dallo Stato membro uno strumento che garantisca la presentazione di una domanda di conservazione o recupero *ex tunc* della cittadinanza entro termini ragionevoli³⁰.

Manca, nell’ordinanza, qualunque riferimento all’art. 11 Cost., pur dedicando, come si è detto, ampio spazio alle norme e alla giurisprudenza di diritto UE. Ma soprattutto pur ricordando espressamente le sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 sui compiti del giudice comune, nonché la sentenza della Corte cost. n. 7/2025 che si pronuncia, come si è ricordato, sull’illegittimità dell’art. 2641 cod. civ. alla luce degli artt. 11 e 117. L’ordinanza rappresenta, invero, un esempio di come si opera la scelta del giudice comune a fronte di un concorso di rimedi giurisdizionali ritenendo (anche se non si precisano le ragioni) di non dover esperire un rinvio pregiudiziale alle Corte di giustizia. Il giudice si trova di fronte al bivio se decidere direttamente sulla contrarietà della norma nazionale con il diritto UE (Carta dei diritti fondamentali compresa) previo eventuale rinvio pregiudiziale, o rimettere la decisione di legittimità alla Corte cost. valutando il contrasto alla stregua dei parametri nazionali e delle norme della Carta.

L’ordinanza ritiene di doversi adeguare a una giurisprudenza “consolidata nel senso della c.d. alternative dei rimedi”, riconoscendo che spetta, appunto, al giudice comune il compito di individuare il rimedio di volta in volta più appropriato³¹. Sceglie dunque di rivolgersi alla Corte costituzionale assumendo come parametro di riferimento soltanto l’art. 117. Non mette in dubbio il limite generazionale posto dalle nuove norme (ascendente di primo o secondo grado) per chi è nato all’estero. La dichiarazione di parziale incostituzionalità, infatti, «consentirebbe [...] di preservare l’effetto utile della riforma legislativa che persegue l’intento di dare concreta attuazione nel nostro ordinamento al principio internazionale del “legame effettivo” (o *genuine link*)». Principio che, secondo l’ordinanza, tuttavia senza approfondire tale profilo, sarebbe stato “ribadito” dalla Corte di giustizia nella sentenza *Commissione c. Malta*³². Anche questo espresso riferimento a una sentenza della Corte di giustizia (peraltro importante, perché non ha precedenti in materia di attribuzione della cittadinanza) avrebbe meritato di far “ricomparire” il riferimento all’art. 11, e così sollecitare la Corte cost. nella pronuncia che seguirà.

³⁰ Cfr. le sentenze *Perdita della cittadinanza danese* cit., punti 50-52, riferimenti *ivi*; 25.4.2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, *Stadt Duisburg*, EU:C:2024:345, punto 43.

³¹ Il riferimento è alla sentenza n. 7/2025, punto 2.2.2. del “Considerato in diritto”.

³² Sentenza 29.4.2025, *Commissione c. Malta*, C-781/23, in EU:C:2025:283.



5. Considerazioni conclusive

Se è vero che l'art. 11 rappresenta un solido e sicuro fondamento della collaborazione fra Corti, e quindi fra giudice (nazionale) comune e giudice dell'Unione, nel quadro di un processo di integrazione che contraddistingue l'Unione europea, art. 11 e art. 117 debbono essere considerati congiuntamente. Si deve tenere conto della *ratio*, delle ragioni storiche di queste norme, anche differenziandole, non essendo sovrapponibili (la portata del secondo, riferito al potere legislativo, è meno estesa del primo, che impone un vero e proprio “sacrificio” di sovranità). Una “retromarcia” o “scomparsa” dell'art. 11, o comunque un ricorso, per così dire, discontinuo o saltuario, in tutte le ipotesi in cui, nella giurisprudenza esaminata, le norme di riferimento sono quelle di diritto UE, non sono giustificati.