

Capitolo I

La cittadinanza europea

SOMMARIO: 1.1. L'istituzione della cittadinanza europea. – 1.2. Attribuzione della cittadinanza: a) la situazione precedente. I Trattati di Lisbona; b) la giurisprudenza della Corte. – 1.3. Una cittadinanza "aggiuntiva". – 1.4. L'art. 25, comma 2, TFUE, e i limiti all'inserimento di nuove disposizioni sull'attribuzione della cittadinanza.

1.1. *L'istituzione della cittadinanza europea.*

La cittadinanza dell'Unione è stata istituita con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992¹.

¹ Sulla cittadinanza europea in generale, vedi per tutti ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 622 ss.; KOVAR, SIMON, in *Cahiers de Droit européen*, 1993, p. 285 ss.; LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; O'KEEFE, *Union Citizenship*, in *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (a cura di O'KEEFE, TWO-MEY), London, 1994, p. 87 ss.; CARTABIA, *La cittadinanza europea*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 1995, p. 2 ss.; GAUTIER, *L'article 8, e L'article 8 A*, in CONSTANTINESCU, KOVAR, SIMON, *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992)*, *Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 129 ss.; VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, II, p. 1001 ss.; ID., *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 97 ss.; MENEGAZZI MUNARI, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Torino, 1996; WEILER, *Les droits des citoyens européens*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1996, p. 35 ss.; DOLLAT, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives*, Bruxelles, 1998; MATTERA, "Civis europeus sum". *La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8A) del Trattato CE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 431 ss.; WHATELET, *Citoyenneté européenne et libre circulation dans la jurisprudence*, in *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*, a cura di CARLIER, VERWILGHEN, Luxembourg, 2000, p. 277 ss.; ALCARO, BALDINI, *Profili evolutivi della cittadinanza europea: verso un diritto privato comunitario?*, in *Riv. it. diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 445 ss.; GUILD, *The Emerging Constitution of the European Union: Citizenship, Justice and Security*, Relazione presentata al Convegno organizzato dall'IUE nel 2002, p. 1 ss.; JACOBS, *Citizenship of the European Union: a legal Analysis*, in *European Law Journal*, 2004, p. 636 ss.; CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 379 ss.; CONDINANZI, LANG, NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; LOGROSCINO, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 407 ss.; ROSSI, *I cittadini*, in TIZZANO (a cura di), *Il diritto*

Precedentemente, come noto, i cittadini degli Stati membri venivano presi in considerazione dal Trattato CE solo a titolo di “fattori produttivi”, in quanto cioè esercitassero un’attività economica, come lavoratori subordinati o autonomi, o si spostassero nella Comunità per prestare o ricevere un servizio². Il relativo diritto di libera circolazione e di soggiorno, e quelli che ne derivavano per connessione, poteva essere fatto valere nei confronti degli Stati ospiti (o anche, come si vedrà, del proprio Stato di origine), in quanto si fosse in possesso della cittadinanza di uno Stato membro: le modalità di conferimento di tale cittadinanza restavano peraltro – con i limiti che verranno indicati nel paragrafo successivo – questione estranea al diritto comunitario, che di tale cittadinanza si limitava a prendere atto.

In realtà, già a partire dalla metà degli anni ’70 si era posta la questione dell’attribuzione di nuovi diritti ai cittadini degli Stati membri³, e al Consiglio europeo di Fontainebleau del 25/26 giugno 1984 era stato istituito un Comitato *ad hoc* sull’Europa dei cittadini, il c.d. Comitato Adonnino, il cui rapporto non fu però recepito nelle modifiche del trattato introdotte con l’Atto unico del 1986⁴. È stato solo al Consiglio europeo di Dublino del 1990 che, su suggerimento della delegazione spagnola, si trovò un accordo politico sull’istituzione di una cittadinanza europea, complementare di quella nazionale, idonea a conferire diritti ulteriori rispetto a quelli già derivanti dalle precedenti norme dei Trattati, da far valere in parte direttamente nei confronti dell’Unione (come il diritto di

privato dell’Unione europea, Torino, 2006, p. 97 ss.; TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2006, p. 441 ss.; IDEM, *L’Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008, p. 31 s.; CONDINANZI, NASCIMBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, in CHITI, GRECO (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo europeo*, parte generale, tomo I, Milano, 2007, p. 87 ss.; STROZZI, *Diritto dell’Unione europea, Parte istituzionale: dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*, Torino, 2009, p. 27 ss. e BARUFFI, *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010.

² Sull’allargamento dei diritti di libera prestazione dei servizi ai fruitori dei servizi stessi, vedi le sentenze *Luisi e Carboni* del 31 gennaio 1984, cause 286/82 e 26/83, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di Giustizia (Raccolta)*, p. 377 ss., punto 10 e *Cowan* del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *ibidem*, p. 195, punto 15.

³ Si vedano i risultati del Vertice di Parigi del 1974 sulla creazione di un gruppo di studio incaricato di redigere un rapporto sull’Unione europea (c.d. Rapporto Tindemans, che conteneva una sezione sui cittadini europei, presentato al Consiglio europeo del 29 dicembre 1975, in *Bollettino delle Comunità europee*, suppl. 1/76) e i successivi progetti della Commissione e del Parlamento europeo (in proposito, cfr. per tutti GAUTIER, *Article 8*, cit., p. 129 s. e CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *op. cit.*, p. 2 s.). Si può sottolineare come all’epoca non si parlasse di una cittadinanza europea in senso proprio, ma di “diritti speciali”, da conferire a quanti già si avvalsero della libertà di circolazione, quali ad esempio il diritto di voto nelle elezioni locali, con i quali si mirava a favorire l’integrazione nel Paese ospite.

⁴ Sull’art. 7 A, introdotto dall’Atto unico europeo (art. 14 TCE e ora art. 26 TFUE), relativo alla creazione di uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata, tra l’altro, la libera circolazione delle persone, e sulle sue conseguenze in ordine al diritto dei cittadini degli Stati membri di avvalersene direttamente, vedi MATTERA, *op. cit.*, p. 431 ss.

petizione, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo e, in seguito, di avvalersi della propria lingua nazionale per scrivere e ricevere risposte dagli organi comunitari), in parte verso gli Stati membri (diritto di libera circolazione e di soggiorno; diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali e al Parlamento europeo; protezione diplomatica). Era inoltre prevista la possibilità, enunciata nell’art. 8 E (attuale art. 25 del Trattato di Lisbona sul funzionamento dell’Unione europea⁵, di adottare “disposizioni intese a completare i diritti previsti nella presente parte”⁶, possibilità di cui peraltro gli Stati non si sono avvalsi, preferendo introdurre nuove, espresse, disposizioni durante le successive modifiche dei Trattati.

Con l’istituzione di tale cittadinanza, che concerne solo le persone fisiche, si perseguiva l’obiettivo, enunciato nell’art. B del Trattato di Maastricht e ripreso nell’art. 2 del Trattato CE (ora abrogato, per quanto concerne questo aspetto, dall’art. 3 TUE), di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri. In particolare, nel momento in cui si creava, in luogo di Comunità aventi caratteristiche spiccatamente economiche, un’Unione, si intendeva sottolineare come il relativo Trattato prendesse in considerazione l’individuo non più solo nella sua veste di soggetto economicamente attivo (*homo oeconomicus*) ma anche “come soggetto politico, partecipe e consapevole protagonista del processo di integrazione europea”⁷. È difficile asserire che tale obiettivo sia stato pienamente conseguito: il processo di elaborazione di una cittadinanza europea non appare concluso e manca ancora sia una coscienza condivisa del rapporto di sudditanza-partecipazione rispetto all’Unione e dei diritti che ne conseguono, sia un reale sentimento di identità e di appartenenza europea⁸. In particolare, è stato osservato come dalle norme

⁵ I Trattati firmati a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrati in vigore il 1° dicembre 2009, sono due, rispettivamente il Trattato sull’Unione europea (TUE), che riprende largamente la prima e la quarta Parte della Costituzione europea, e il Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), che ne riprende la terza Parte. In luogo di essere inserita direttamente nel testo del Trattato, la Carta dei diritti fondamentali nella nuova versione proclamata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (GU C 303 del 14 dicembre 2007) dal P.E., dal Consiglio e dalla Commissione, è richiamata, con valore vincolante, nell’art. 6, comma 1, TUE. Nel prosieguo del lavoro, si useranno le abbreviazioni TUE e TFUE.

⁶ Per l’adozione di tali disposizioni è ora prevista una speciale procedura, che permette una modifica “semplificata” del Trattato: su proposta della Commissione, l’atto viene adottato all’unanimità dal Consiglio, con l’approvazione del Parlamento europeo; tale atto entra in vigore previa approvazione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. In precedenza, il Parlamento europeo era solo consultato e si prevedeva che il Consiglio raccomandasse l’adozione della modifica da parte degli Stati membri.

⁷ Cfr. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 97.

⁸ E ciò nonostante la creazione di una bandiera e di un inno europei. Non è del resto un caso che tali simboli fossero stati inseriti nel Trattato che istituiva una Costituzione europea, firmato a Roma il 2 ottobre 2004 e non entrato in vigore (su questo argomento, vedi CURTI GIALDINO, *I simboli dell’Unione europea*, Roma, 2005), mentre, come è noto, nei Trattati di

del Trattato di Maastricht, rimaste in larga parte invariate sino ad oggi⁹, emerge soprattutto uno *status* di straniero privilegiato, “inteso come qualifica da attribuirsi ai cittadini degli Stati membri che si trovino in un altro Stato dell’Unione”¹⁰, in quanto la maggior parte dei diritti attribuiti al cittadino europeo incide sul suo rapporto con Stati membri diversi dal suo, “ma solo in minima parte sulla posizione dell’individuo verso l’Unione, o la Comunità, e le loro istituzioni”¹¹; inoltre, non risultano specificati i doveri che dalla cittadinanza stessa discendono¹².

Queste caratteristiche sembrano peraltro peculiari a un istituto giuridico in fase di progressiva definizione e proprio di un ordinamento che non ha caratteristiche statuali. Anche nel Trattato che istituiva una Costituzione europea, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrato in vigore, e nei successivi

Lisbona è stato cancellato ogni riferimento in proposito. Sembrano quindi da condividersi le opinioni di quanti, in dottrina sottolineano la mancanza di un *demos* europeo, cui attribuire la cittadinanza stessa, o da considerare come fruitore della stessa, anche se sembra esagerata, soprattutto alla luce della giurisprudenza di applicazione dell’istituto, l’osservazione che la cittadinanza europea, quale emerge dal Trattato di Maastricht, non solo appare confusa e imprecisa ma, addirittura un “cinico esercizio di relazioni pubbliche”, per di più mal riuscito (WEILER, *op. cit.*, p. 38 s.).

⁹ Il Trattato di Amsterdam ha inserito la specificazione sulla natura complementare della cittadinanza europea (art. 17, comma 2) e il diritto di corrispondere con gli organi comunitari nella propria lingua (art. 21, comma 3); il Trattato di Nizza ha modificato la procedura di adozione delle norme volte a meglio realizzare la libera circolazione dei lavoratori (art. 18, comma 2), introducendo il voto a maggioranza, ma ha escluso la possibilità di adottare, ai sensi dell’art. 18, comma 2, anche le disposizioni relative ai passaporti, alle carte di identità, ai titoli di soggiorno, ecc. (art. 18, comma 3). Altre modifiche, soprattutto rispetto all’attuazione, con norme secondarie, dei diritti relativi alla cittadinanza sono state inserite nella Parte seconda del TFUE; di rilievo appaiono però solo l’allargamento dell’ambito di operatività dell’art. 20 TFUE sulla libertà di circolazione e soggiorno (*ex art.* 18 TCE) anche alla sicurezza e prevenzione sociale e l’inserimento, nel TUE, di un diritto di iniziativa normativa (art. 11, comma 4).

¹⁰ CARTABIA, *op. cit.*, p. 2 ss., secondo cui “mentre di norma la cittadinanza regola la posizione dell’individuo rispetto all’ente o all’ordinamento di appartenenza, la cittadinanza europea è destinata a far sentire i suoi effetti prevalentemente sulla posizione del cittadino nell’ambito di altri ordinamenti”.

¹¹ Non risultano arricchire i diritti dei cittadini esigibili nei confronti dell’Unione gli artt. 41 e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che garantiscono il diritto ad una buona amministrazione e il diritto di accesso ai documenti. Benché tali diritti siano enunciati nel Capo V (Cittadinanza) della Carta, infatti, spettano anche ai non cittadini, come era già espressamente disposto per l’accesso dall’art. 255 CE ed è ora ripreso nell’art. 15 TFUE.

¹² ROSSI, *I cittadini*, cit., p. 113, osserva in proposito che in realtà doveri a carico delle persone sono ricostruibili nel Trattato, ma si applicano anche “alle persone fisiche o giuridiche extracomunitarie che operino sul territorio comunitario. Il che può essere letto come una conseguenza dell’immaturità dell’Unione come ordinamento federale, ancora incapace di imporre doveri ai propri cittadini”. Secondo LOGROSCINO, *op. cit.*, p. 417 s., invece, la scelta di non indicare doveri sarebbe dovuta al timore di far nascere una potenziale collisione tra la fedeltà dovuta allo Stato e quella dovuta all’Unione.

Trattati di Lisbona del 13 dicembre 2007, in vigore dal 1° dicembre 2009, del resto, le modifiche apportate allo *status* del cittadino europeo non appaiono particolarmente rilevanti, ad eccezione, per quanto riguarda i rapporti tra l’Unione stessa e i suoi soggetti, dell’inserzione da un lato dell’obbligo, nel funzionamento dell’Unione, di rispettare il principio dell’eguaglianza tra i cittadini e di garantire la democrazia rappresentativa, e dall’altro del diritto, da parte di un milione di cittadini, di invitare la Commissione a presentare una proposta normativa¹³.

Tali modifiche intendono arricchire lo *status* politico del cittadino europeo rispetto alla situazione attuale e creare un più stretto rapporto con l’Unione. Come osservato dall’Avvocato generale nelle *Conclusioni* sul caso *Rottmann*¹⁴, infatti,

“La cittadinanza dell’Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l’accesso al godimento dei diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell’Unione. *La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l’esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo.* Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell’Europa. Esso si fonda sul loro *impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea.* Il nesso in questione non presuppone l’esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri”.

Si può quindi già ora cogliere l’idoneità della cittadinanza europea in se stessa ad attribuire un *plus*, quantitativo e qualitativo, rispetto ai singoli diritti che vengono conferiti in base alla cittadinanza dei singoli Stati; questi si sommano infatti ai diritti espressamente indicati dagli artt. 20/24 TFUE e 9-11 TUE, venendo a costituire, nel loro insieme, uno *status* di gran lunga più articolato, che trova appunto nella cittadinanza europea il fattore unificante¹⁵. In

¹³ Vedi *infra*, Parte II, Capitolo III, par. 3.5.

¹⁴ Cfr. in *www.curia.eu.int* le *Conclusioni* del 30 settembre 2009, punto 23, dell’Avvocato generale Poiares Maduro sul caso *Rottmann*, deciso con sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, *ibidem*.

¹⁵ La cittadinanza europea sarebbe quindi “lo *status* comprensivo dei diritti e doveri che accomunano i cittadini degli Stati membri”, e il *plus* da essa costituito comprenderebbe l’insieme delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dalle varie norme del Trattato che possono avere come destinatari i privati, quali le norme sui diritti sociali, sulla tutela dei consumatori, dell’ambiente, della salute, ecc. Laddove il Trattato di Maastricht sembrava configurare dei diritti tassativamente indicati di cittadinanza, l’istituto si sarebbe evoluto nel senso di ricomprendere “di-

effetti, l'art. 17, comma 2, CE recitava che “i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri” previsti dal Trattato, e questa espressione è stata progressivamente interpretata in senso ampio, come comprensiva non solo, come sembrava dedursi dall'articolo in questione (da un punto di vista sistematico, infatti, l'aver inserito nella Parte seconda del Trattato, relativa alla cittadinanza europea, una serie di diritti, poteva indurre a ritenerli come esauritivi), dei diritti enunciati negli articoli immediatamente successivi, ma di tutti quelli che si potevano rintracciare anche in altre disposizioni¹⁶. Per la sua chiarezza, pare pertanto preferibile la soluzione adottata nel TFUE, in cui l'art. 20 specifica, al comma 2, che

“I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. *Essi hanno, tra l'altro (corsivo aggiunto):*

a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi”.

rendendo così evidente come tali i diritti, pur essendo propri del cittadino europeo, non ne esauriscano lo *status*, ma siano esemplificativi e si aggiungano ad altri, egualmente, se non ancor più, significativi, quali il divieto di discriminazione.

Istituendo una cittadinanza europea e imputando a chi ne è titolare posizioni molto differenziate, alcune precostituite alla cittadinanza stessa, altre create *ad hoc*, si è voluto sottolineare quanto la condizione dei cittadini degli Stati membri risulti modificata dal diritto comunitario, ora diritto dell'Unione.

ritti, facoltà e aspettative giuridicamente tutelate che vengono riconosciute indipendentemente da ciò che prevede la legislazione dello Stato di appartenenza” o eventualmente in aggiunta alle sue previsioni (cfr. ALCARO, BALDINI, *op. cit.*, p. 445 ss., *ivi*, p. 467).

¹⁶ Gli artt. 18 ss. CE infatti “definiscono alcuni diritti, individuando quelli più fortemente caratterizzanti la nuova nozione” ma lo status di cittadino europeo è comprensivo di “tutte le posizioni soggettive attive e passive che il Trattato CE conferisce a coloro che godono della cittadinanza di uno Stato membro” (CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003, p. 16). Nello stesso senso, vedi anche LOGROSCINO, *op. cit.*, p. 410 s. e STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 30.

Non si è però compiuto il passo ulteriore di sostituire l'espressione “cittadini europei” a quella di cittadini degli Stati membri ove questa era già usata nel Trattato, perdendo così l'occasione di rendere evidente la valenza della cittadinanza europea almeno nei diritti esigibili nei confronti degli Stati membri¹⁷.

L'intento di incentrare sullo *status* di cittadino il godimento di diritti che potrebbero essere goduti anche in base a diverse disposizioni del Trattato è condiviso dalla giurisprudenza, secondo cui

“lo status di cittadino europeo è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli stati membri”¹⁸.

Specificandone il contenuto, la Corte ha chiarito che il diritto precipuo derivante dall'essere cittadini europei consiste soprattutto nella parità di trattamento; tale *status* infatti

“consente a chi tra di essi si trova nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico”.

L'art. 12 TCE (ora art. 18 TFUE), che vieta qualunque discriminazione fondata sulla nazionalità tra cittadini degli Stati membri, è stato così letto dalla Corte in combinazione con le disposizioni del Trattato sulla cittadinanza dell'Unione; di conseguenza, un cittadino europeo che risieda legalmente sul territorio dello Stato ospite potrà avvalersi dell'art. 12 in tutte le situazioni che rientrino nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario¹⁹. Tale stretta connessione tra divieto di discriminazione e attribuzione di una cittadinanza europea, per cui il contenuto dei due istituti si chiarisce e si arricchisce quando vengano valutati congiuntamente, è stata ulteriormente evidenziata dalla diversa collocazione delle relative norme nel TFUE: mentre infatti, l'art. 12 era posto nella Parte prima del Trattato CE, relativa ai principi, e gli artt. 17 ss. nella seconda, il nuovo Trattato li ha riuniti in una Parte seconda intitolata “non discriminazione e cittadinanza dell'Unione”. I diritti espressamente attribuiti in base alla cittadinanza europea vanno quindi interpretati

¹⁷ Del resto anche il tentativo esperito durante la Conferenza intergovernativa che ha portato al Trattato di Amsterdam di unificare, sotto il Titolo Cittadinanza, tutta una serie di diritti di cui dispongono i “cittadini” degli Stati membri, tra cui il diritto di accesso ai documenti e alla *privacy*, ben più ricca dell'elenco poi inserito nella Parte seconda del Trattato CE, non era stato accolto nel testo definitivo.

¹⁸ La prima volta tale principio fu affermato dalla Corte nella sentenza *Grzelczyk* del 20 settembre 2001, causa C-184/99, in *Raccolta*, p. 6193 ss., punto 31.

¹⁹ Vedi, *infra*, Parte III, Capitolo V, par. 5.3.2 e Capitolo IX, par. 9.3.

come comprensivi delle facoltà necessarie per evitare, nella loro fruizione, un trattamento discriminatorio, inteso in senso lato, rispetto a quanto è previsto per i nazionali, e ciò ha costituito, come si vedrà, oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte volta ad accertare, in particolare, quali ulteriori diritti discendano dal fatto di aver fruito della libertà di circolazione e di soggiorno, spostandosi in un altro Stato, per evitare appunto una discriminazione non formale, ma di fatto.

È evidente che il divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità opera solo per evitare differenze di trattamento tra cittadini degli Stati membri. Tale principio è stato di recente confermato dalla Corte relativamente alla possibilità per un cittadino europeo di avvalersi del divieto di discriminazione affermato nell'art. 12 CE per godere di un diritto previsto a favore di cittadini di Stati terzi. Infatti,

“Tale disposizione riguarda le situazioni, rientranti nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, nelle quali un cittadino di uno Stato membro subisce un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato membro per la sola ragione della sua nazionalità, e non trova applicazione nel caso di un'eventuale disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e quelli degli Stati terzi.

Per tali ragioni [...] l'art. 12 CE non osta ad una normativa nazionale che escluda i cittadini degli Stati membri dalla possibilità di beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale che vengono concesse ai cittadini di Stati terzi”²⁰ (*corsivo aggiunto*).

È invece irrilevante che i diritti di cittadinanza siano fatti valere contro il proprio Stato di origine purché, come si vedrà, non ci si trovi di fronte a una situazione meramente interna, che esuli quindi dal campo di applicazione dei Trattati. Questa conclusione, già affermata dalla giurisprudenza comunitaria rispetto all'obbligo per uno Stato di riconoscere a un proprio cittadino diritti connessi al godimento della libertà di stabilimento o di prestazione di servizi di cui si era avvalso²¹, è stata ribadita anche per la libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, in ragione dell'effetto utile da riconoscersi a tale libertà²². Una volta che si sia nell'ambito di applicazione del Trattato rela-

²⁰ Vedi la sentenza *Vatsouras* 4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08, punti 52 s., in *Raccolta*, p. I-4585 ss.

²¹ Vedi per tutte la sentenza 19 gennaio 1988, causa 292/86, *Gullung*, in *Raccolta*, p. 111 ss., punti 10 ss.

²² Cfr., con riferimento alla possibilità di far valere nei confronti del proprio stato nazionale diritti derivanti dall'aver esercitato la libertà di circolazione per motivi di studio, le sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop*, in *Raccolta*, p. I-6191 ss., punti 27 ss.; 23 ottobre 2007, cause C-11/06 e C-12/06, *Morgan*, *ibidem*, p. I-9161 ss. e 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, *ibidem*, p. I-8507 ss., punti 35 ss. In particolare, nella sentenza *D'Hoop* che ha inaugurato tale giurisprudenza, ai punti 30 s. si legge che “Poiché un cittadino dell'Unione ha diritto a

tivo alla cittadinanza perché, ad esempio, si è fruito della facoltà di soggiornare in altro Stato membro e si è poi tornati nel Paese di origine, la propria situazione risulta oramai “comunitarizzata” e permette quindi di far valere anche diritti di cui, in ipotesi, non dispongono gli altri nazionali, come, ad esempio, il diritto di farsi raggiungere dal Paese ospite da un familiare cui altrimenti sarebbe negato il permesso di soggiorno²³.

1.2. Attribuzione della cittadinanza: a) la situazione precedente i Trattati di Lisbona; b) la giurisprudenza della Corte.

a) La situazione precedente i Trattati di Lisbona.

Il dettato dell'art. 8, adottato con il Trattato di Maastricht, disponeva al primo comma che:

“È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro”.

Tale formula implicava che l'attribuzione della cittadinanza dell'Unione dipendesse dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro; rimaneva quindi competenza dei singoli Stati determinare i criteri di conferimento della cittadinanza nazionale, unico presupposto di quella europea²⁴. Nonostante la dizione apparentemente chiara della norma, il 30 ottobre del 1992 la Danimarca, in cui un primo *referendum* sulla ratifica del Trattato di Maastricht aveva dato esito negativo, presentò agli altri Stati membri un documento intitolato “la Danimarca in Europa” in cui sollevava, tra l'altro, la questione della cittadinanza europea: non riteneva infatti sufficiente la Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, annessa al Trattato stesso, a termini della quale “ogniqualevolta nel Trattato si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato va

che gli venga riconosciuto in tutti gli Stati membri il medesimo trattamento giuridico accordato ai cittadini di tali Stati membri che si trovino nella medesima situazione, sarebbe incompatibile con il diritto alla libera circolazione che gli si potesse applicare nello Stato membro di cui è cittadino un trattamento meno favorevole di quello di cui beneficerebbe se non avesse usufruito delle facilitazioni concesse dal Trattato in materia di circolazione. Tali facilitazioni non potrebbero infatti spiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso da ostacoli posti, al suo ritorno nel paese di origine, da una normativa che penalizzasse il fatto che egli ne abbia usufruito [...]” (*corsivo aggiunto*).

²³ Per tale esempio, vedi la sentenza 11 dicembre 2007, causa C-291/05, *Eind*, in *Raccolta*, p. I-10719 ss. e quanto si dirà nel Capitolo VII, par. 2.

²⁴ In questo senso, cfr. per tutti GAUTIER, *Article 8*, cit., p. 135 s. e CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *op. ult. cit.*, pp. 6 e 8 s.

determinata esclusivamente con riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato”. Per venire incontro alle preoccupazioni prospettate, e permettere l’indizione di un nuovo *referendum*, il Consiglio europeo di Edimburgo dell’11 e 12 dicembre successivi adottò una decisione relativa alla Danimarca la cui sezione A, concernente appunto la cittadinanza, specificava che:

“Le disposizioni della parte seconda del trattato [...] riguardanti la cittadinanza dell’Unione conferiscono ai cittadini degli Stati membri diritti e tutela complementari come precisato nella parte stessa. Questi ultimi non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato. La questione se una persona abbia la cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato”²⁵ (corsivo aggiunto).

Le preoccupazioni danesi derivavano soprattutto da un inciso contenuto nella sentenza *Micheletti* del 7 luglio 1992²⁶ in cui la Corte di giustizia aveva affermato – riferendosi alla legge spagnola che, in caso di doppia cittadinanza, riconosceva quella dell’ultima residenza abituale – che

“La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario” (corsivo aggiunto),

concludendo che uno Stato membro, a fronte di una persona avente la cittadinanza sia di un altro Stato che di uno Stato terzo, non può subordinare il riconoscimento dei diritti derivanti dall’ordinamento della Comunità a condizioni ulteriori rispetto al mero possesso della cittadinanza di un Paese membro²⁷. Benché pienamente condivisibile nel suo dispositivo, la sentenza era parsa adombrare la possibilità di una limitazione della competenza degli Stati nel determinare i criteri attributivi della cittadinanza²⁸.

²⁵ Si voleva in tal modo chiarire, tramite la specificazione del carattere meramente complementare della cittadinanza europea, che in alcun modo il suo possesso poteva comportare (o condizionare) l’attribuzione della cittadinanza di uno Stato membro.

²⁶ Causa C-369/90, in *Raccolta*, p. I-4239 ss., punto 10.

²⁷ Per la Corte, “non spetta [...] alla legislazione di uno Stato membro restringere gli effetti dell’attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, richiedendo una condizione supplementare per il riconoscimento di questa cittadinanza” (punto 10) in quanto ammettere tale possibilità “avrebbe come conseguenza che il campo di applicazione personale delle norme comunitarie relative alla libertà di stabilimento potrebbe variare da uno Stato all’altro” (punto 12).

²⁸ Sulle critiche sollevate dalla sentenza, vedi GAUTIER, *Article 8*, cit., p. 137 s., e la bibliografia ivi citata alla nota 4. In particolare, dalla sentenza risulta che benché lo Stato membro rimanga competente in materia di attribuzione della cittadinanza, tale competenza va esercitata “dans le cadre du droit communautaire. Elle s’en trouvera par conséquent affectée”. Altrettanto, secondo

Le disposizioni riguardanti la Danimarca non sono state abrogate durante le successive modifiche dei Trattati, ma hanno avuto, anzi, come effetto ulteriore l’inserzione, con il Trattato di Amsterdam, di un’ultima parte nel comma 1 dell’art. 17 (ex art. 8), che recitava:

“È istituita una cittadinanza dell’Unione. È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell’Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest’ultima”²⁹.

I presupposti per l’attribuzione della cittadinanza non sono stati modificati né dal Trattato che istituiva una Costituzione per l’Europa, né dai Trattati di Lisbona sull’Unione europea, i cui artt. 9 TUE e 20 TFUE riproducono, salvo un punto su cui si tornerà nel paragrafo successivo, l’art. 17 TCE. Anche ai sensi dell’art. 7 della direttiva 2004/38/CE, alla quale si farà principale riferimento per l’esame della disciplina della libera circolazione, è definita cittadino dell’Unione “qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro”, senza alcuna ulteriore specificazione. La cittadinanza dell’Unione è quindi una cittadinanza “*sui generis*”, che assume quale suo unico presupposto di attribuzione il possesso della cittadinanza di un altro ordinamento: è una cittadinanza senza nazionalità³⁰.

Spetta di conseguenza agli Stati indicare in piena autonomia, nel momento in cui entrano a far parte dell’Unione, chi siano i propri cittadini³¹ e i criteri di

CONDINANZI, LANG, NASCIBENE, *op. cit.*, p. 12 s., nella sentenza *Micheletti* “la Corte non sembra escludere che una qualche limitazione alla *domestic jurisdiction* degli Stati possa discendere dal diritto comunitario, almeno in quelle situazioni in cui le modalità di attribuzione e di perdita della cittadinanza nazionale paiono configurare con principi generali di diritto comunitario”.

²⁹ Si era inteso così sottolineare, qualora ce ne fosse stato bisogno, la natura “ancillare” della cittadinanza europea, che diventava una sorta di superfetazione di quella nazionale.

³⁰ Così ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 116, che paragona la cittadinanza europea a quella concessa nell’impero romano e, con considerazioni simili sui caratteri peculiari di questa cittadinanza, CELOTTO, *op. cit.*, p. 384 ss. Ad avviso di LOGROSCINO, *op. cit.*, p. 419 ss., infine, il termine “cittadinanza” è usato nel Trattato in modo non assimilabile a quello di una cittadinanza nazionale, in senso meramente “simbolico e promozionale”. Si possono qui richiamare anche le *Conclusioni* sul caso *Rottmann* cit., punto 23, “Poiché non implica l’esistenza di un popolo europeo, la cittadinanza dell’Unione è concettualmente scissa dalla cittadinanza nazionale. Come ha osservato un autore, il carattere radicalmente innovativo della nozione di cittadinanza europea risiede nel fatto che ‘l’Unione appartiene a, è composta da, cittadini che per definizione non condividono la stessa nazionalità’. Al contrario, facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l’appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità” (corsivo aggiunto).

³¹ O nazionali, secondo diverse versioni linguistiche dell’art. 17. Su tale autonomia, per cui “il corpo politico europeo si modella sulla base delle diverse sensibilità dei singoli Stati mem-

definizione dei titolari di tale *status*, *status* da cui deriva poi automaticamente la cittadinanza europea. In tal senso si è espressa la Corte di giustizia nella sentenza *Kaur* del 20 febbraio 2001³², decidendo che per determinare se

“una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito [...] ai sensi del diritto comunitario, occorre fare riferimento alla dichiarazione del 1982 del governo del Regno Unito [...] relativa alla definizione del termine ‘cittadini’ che sostituisce la Dichiarazione del 1972 [...] allegata all’Atto finale del Trattato relativo all’Adezione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell’Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e dell’Irlanda del Nord”.

È invece irrilevante, ai fini del godimento della cittadinanza europea, che i suoi titolari risiedano nell’ambito di applicazione territoriale dell’ordinamento dell’Unione: come ha avuto modo di affermare la Corte, respingendo opposte argomentazioni del governo olandese,

“L’art. 17, n. 1, seconda frase, CE prevede che ‘è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro’. A tale proposito è irrilevante che il cittadino di uno Stato membro abbia la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM, di cui all’art. 299, n. 3, CE” (corsivo aggiunto),

in quanto può comunque far valere i diritti riconosciuti ai cittadini dell’Unione nella seconda parte del Trattato³³; diverso sarebbe invece il caso in cui lo Stato avesse, all’atto della ratifica, escluso la qualifica di propri cittadini per i residenti in tali territori³⁴.

bri”, vedi, ampiamente, l’*Introduzione* di DIEZ-PICAZO, al Convegno *Il cittadino e lo straniero in Europa*, svoltosi il 3 ottobre 2003 alla LUISS, p. 4 ss., disponibile su internet.

³² Causa C-192/99, in *Raccolta*, p. I-1237 ss., dispositivo della sentenza.

³³ Sentenza 12 settembre 2006, causa C-300/04, *Eman e Sevinger*, in *Raccolta*, p. I-8005 ss., punti 27 s. Il governo olandese sosteneva invece che poiché né il Trattato originario né il Trattato sull’Unione europea erano stati ratificati per Aruba, “Il Trattato CE non si applicherebbe dunque a tale territorio, fatta eccezione per il regime speciale di associazione definito nella quarta parte dello stesso”. Il fatto, poi, che il Regno dei Paesi Bassi abbia istituito una cittadinanza unitaria sarebbe irrilevante a tale proposito, in quanto “l’Olandese di Aruba o delle Antille olandesi possiederebbe sì la cittadinanza olandese, e sarebbe di conseguenza cittadino dell’Unione, ma ciò non comporterebbe che egli goda anche, in ogni tempo, di tutti i diritti legati alla cittadinanza dell’Unione. Fino a quando l’interessato si trova nel territorio di Aruba o delle Antille olandesi il Trattato non produrrebbe alcun effetto sulla sua situazione. Qualora però egli abbandoni il territorio di Aruba o delle Antille olandesi, egli potrebbe far valere i diritti legati alla cittadinanza dell’Unione” (punti 25 s.).

³⁴ Vedi in tal senso le ampie *Conclusioni* dell’Avvocato generale Tizzano presentate il 6 aprile 2006 sulle cause C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno Unito* e C-300/04, *Eman e Sevinger*, in *www.curia.eu.int*, secondo cui “l’art. 17 CE non fa in realtà che rinviare alla normativa interna degli Stati membri per quanto riguarda la definizione dell’ambito soggettivo della cittadinanza dell’Unione. In altri termini, tale normativa viene data come presupposta dall’ordinamento comuni-

b) *La giurisprudenza della Corte sino al caso Rottmann*.

La Corte di giustizia ha contribuito notevolmente, come si vedrà anche nel Capitolo successivo, a chiarire l’ambito rispettivo di competenza degli Stati e dell’Unione in materia di cittadinanza europea.

In realtà, questioni relative al possesso della cittadinanza di uno Stato membro per risolvere controversie disciplinate dal diritto comunitario erano già state risolte prima dell’entrata in vigore del Trattato di Maastricht; successivamente, i problemi hanno riguardato soprattutto l’ambito dei diritti che dalla cittadinanza europea potevano farsi discendere. Solo di rado la Corte è stata adita per quesiti vertenti più specificamente sull’attribuzione e revoca della cittadinanza, dandosi probabilmente per scontato da parte dei giudici interni che in materia dovessero valere le norme statali.

Quanto si può cogliere nella giurisprudenza della Corte precedente il Trattato di Maastricht è l’intento di affermare la sindacabilità della nozione di “cittadino” o “nazionale” di uno Stato membro ai fini dell’operatività di norme comunitarie: benché saltuarie, tali sentenze³⁵ sembrano porre in luce come principi poi fatti valere nella giurisprudenza relativa alla cittadinanza europea, specialmente quella più recente, trovino origine non tanto dal nuovo istituto e dai suoi sviluppi, quanto dalla vigenza di un sistema che, pur rispettando le competenze statali, le subordina alle proprie logiche quando la situazione ricada nell’ambito del diritto della Comunità prima, e dell’Unione poi. Il “famoso” inciso della sentenza *Micheletti* secondo cui “La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno stato membro, *competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario*”³⁶ (corsivo aggiunto), è venuto ad acquistare pregnanza di significato nel tempo, ma già dall’adozione della sentenza risultava in modo univoco che le norme di un Stato che – a fronte di una persona in possesso di doppia cittadinanza, di cui una di un Paese membro – facevano prevalere, conformemente al diritto internazionale, la cittadinanza fondata su criteri effettivi, non potevano applicarsi in quanto non

tario e in quanto tale assunta dallo stesso ai fini della definizione dei titolari della cittadinanza dell’Unione [...] ciò significa che il diritto comunitario assume come presupposto non solo le scelte del Regno dei Paesi Bassi quanto all’attribuzione della propria cittadinanza, ma anche le articolazioni interne ai diritti da essa derivanti che quello Stato ha deciso di operare in ragione dei particolari rapporti che lo legano ai territori di Aruba e delle Antille olandesi. In effetti, esso avrebbe potuto attribuire la cittadinanza ai soli cittadini metropolitani o articolarla ulteriormente ed in vario modo tra questi e gli abitanti dei PTOM. Esso ha invece scelto, per motivazioni che attengono alla sfera della sua sovranità, di introdurre una cittadinanza formalmente indivisa, ma in realtà differenziata quanto all’esercizio dei connessi diritti (tra cui quello di voto, in sede sia nazionale che comunitaria)” (punti 151 e 153, corsivo aggiunto).

³⁵ Vedi *infra*, le sentenze *Airola* e *Micheletti*.

³⁶ Sentenza 7 luglio 1992 cit., punto 10.

si può subordinare il riconoscimento dei diritti derivanti dall'ordinamento della Comunità a condizioni ulteriori rispetto al mero possesso della cittadinanza di un Paese membro.

Risultano quindi corollari della sentenza *Micheletti* le decisioni in cui la Corte ha ribadito la piena libertà, per uno Stato membro, di determinare in modo vincolante per gli altri Paesi i presupposti di attribuzione della propria cittadinanza³⁷, anche se i criteri appaiono molto liberali, e il fatto che, nel caso di doppia o plurima cittadinanza, rileva quella in base alla quale il cittadino può avvalersi dei diritti derivanti dall'ordinamento comunitario, anche se una delle cittadinanze in possesso del richiedente sia attribuita dallo Stato membro del foro, che intenda riconoscere esclusivamente la propria cittadinanza, al fine di escludere il godimento di diritti cui la persona avrebbe altrimenti titolo³⁸.

Le sentenze in oggetto hanno in realtà risolto cause in cui si discuteva della rilevanza, nel Paese ospite, della cittadinanza attribuita da uno Stato membro: ciò spiega l'attenzione posta dalla Corte nel ribadire che non è possibile sindacare tale attribuzione. A fronte di queste univoche conclusioni sull'automatismo dell'attribuzione della cittadinanza europea come mera conseguenza di quella di un altro Stato membro, si pone la diversa questione dell'esistenza di eventuali limiti rispetto alla concessione o alla revoca della propria cittadinanza da parte dei Paesi membri. Non si fa qui riferimento ad una imposizione, attraverso norme uniformi o di armonizzazione, di criteri comuni – per la quale certamente occorrerebbe una modifica dei Trattati – ma a possibili limitazioni nell'esercizio della competenza statale, ricostruibili in base al diritto già esistente e soprattutto ai principi fondamentali³⁹. Senza qui prendere in considerazione ipotesi estreme

³⁷ Vedi la sentenza 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, in *Raccolta*, 2004, p. I-9925 ss., punto 39: “non spetta ad uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato”, e ciò anche se tale requisito consistesse nel fatto di esigere che l'acquisto della cittadinanza non abbia come unica finalità quella di procurare a un cittadino di uno Stato terzo un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario. Vedi in proposito BERGAMINI, *Il difficile equilibrio tra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 347 ss.

³⁸ Sentenza 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, in *Raccolta*, p. I-11613 ss., su cui vedi *infra*, Capitolo V.

³⁹ Nel caso *Kaur* citato, la ricorrente ha, ad esempio, affermato che “il diritto comunitario ha un ruolo da svolgere nella determinazione delle persone che devono o non devono essere considerate come ‘cittadini’ ai fini delle disposizioni del Trattato. Benché si tratti di un settore in cui il diritto nazionale ha un ruolo importante, il diritto comunitario impedirà ad esempio a uno Stato membro di privare un individuo della sua cittadinanza o di non riconoscere un individuo come uno dei suoi cittadini qualora tale privazione o tale rifiuto di riconoscimento violassero regole elementari del diritto comunitario» (punto 2.14 delle sue osservazioni scritte, riportate nelle *Conclusioni* presentate il 7 novembre 2000 dall'Avvocato generale Léger, in *www.curia.eu.int*, nota 13).

di violazioni di diritti fondamentali⁴⁰, basti pensare a quanto sostenuto dalla Corte nel caso *Airola* a proposito dell'inaccettabilità, ai fini dell'attribuzione della cittadinanza, di criteri di uno Stato membro che non rispettino la parità tra i sessi e finiscano quindi per “imporre”, suo malgrado, la cittadinanza del coniuge al soggetto debole⁴¹, o al caso, adombrato ma poi non effettivamente riscontrato nel caso *Kaur*, della perdita della cittadinanza europea per effetto di un mutamento successivo della normativa nazionale⁴². Rimasta isolata, non essendosi più ripresentata una questione simile, la sentenza *Airola* ha però avuto il merito di sottolineare, sin dal 1975, l'importanza della tutela dei principi fondamentali, anche in una materia rientrante nella competenza degli Stati. Ancora più rilevante tale conclusione appare qualora se ne considerino le plausibili implicazioni, e cioè la possibilità, in teoria prospettabile, per i giudici nazionali dinanzi ai quali si ponga il caso del riconoscimento, ai fini della libertà di circolazione, di una cittadinanza ottenuta tramite criteri simili a quelli del caso *Airola*, di rifiutarla, o almeno di adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale. È da chiedersi peraltro se nella causa *Airola* la decisione della Corte non sia stata influenzata dalle circostanze del caso, e se ad altre conclusioni i giudici non sarebbero giunti qualora l'attribuzione vincolante della cittadinanza a seguito di matrimonio da parte di uno Stato membro alla sola donna fosse stata il presuppo-

⁴⁰ Cfr. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 99, che cita, quale esempio, la revoca da parte di uno Stato membro della propria cittadinanza per ragioni razziali, revoca che verrebbe ritenuta irrilevante ai fini della cittadinanza europea. Secondo l'Avvocato generale Poireres Maduro (*Conclusioni* sul caso *Rottmann*, cit., punto 28), invece, “Sarebbe inoltre errato ritenere che, in ragione delle particolarità della disciplina della cittadinanza, all'esercizio della competenza nazionale in questa materia si possano opporre solo talune norme comunitarie, essenzialmente i principi generali del diritto e i diritti fondamentali. Teoricamente non importa quale norma dell'ordinamento giuridico comunitario possa essere invocata, se le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza fissate da uno Stato membro entrano in conflitto con essa” (corsivo aggiunto).

⁴¹ Sentenza 20 febbraio 1975, causa 21/74, in *Raccolta*, p. 221 ss. che, rispetto alla rilevanza della cittadinanza, ai fini del godimento di un'indennità riconosciuta al personale comunitario ai sensi dell'art. 4 del relativo Statuto, ha affermato, ai punti 10 ss., che:

“La nozione di cittadinanza di cui all'art. 4 va interpretata in modo da evitare ogni discriminazione derivante dal sesso dei dipendenti, qualora gli uni e le altre si trovino in situazioni comparabili. Si opererebbe una discriminazione arbitraria facendo rientrare nella nozione di cittadinanza di cui all'art. 4 A) anche la cittadinanza imposta dalla legge alle dipendenti che contraggono matrimonio con gli stranieri. La nozione di cittadinanza [...] va quindi interpretata nel senso che si deve fare astrazione della cittadinanza imposta nel senso summenzionato. Nella fattispecie la ricorrente ha acquisito *ope legis* la cittadinanza del coniuge per effetto del matrimonio senza possibilità di rinunciarvi pur se ha dichiarato esplicitamente di voler conservare la cittadinanza belga. Quindi le disposizioni di cui trattasi si possono spiegare senza dover tenere conto della cittadinanza italiana della ricorrente” (corsivo aggiunto). Su tale sentenza, vedi le osservazioni di CONDINANZI, LANG, NASCIBENE, *op. ult. cit.*, p. 13 s. e CONDINANZI, AMALFITANO, *La libera circolazione della “coppia” nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 399 ss., *ivi*, p. 401 s.

⁴² Sentenza 22 gennaio 2001, cit., punti 25 s.

sto non già per la perdita obbligatoria della cittadinanza di altro Paese membro – e conseguente venir meno di un beneficio economico – ma per il suo ottenimento della cittadinanza europea, se cioè dalla violazione del principio della parità tra i sessi fosse derivato non già il presupposto di un danno, ma uno *status* più favorevole. Sembra infatti difficile che la Corte neghi la qualifica di cittadino europeo a un soggetto che se ne possa avvalere, sia pure in base a una legge discriminatoria. Quanto resta assodato, comunque, è che la più volte affermata completa libertà di scelta da parte degli Stati dei criteri attributivi della propria cittadinanza nell'ambito di operatività del diritto comunitario non era illimitata già nel 1975, e che quindi l'inciso della sentenza *Micheletti* ribadiva conclusioni già raggiunte.

Solamente in via astratta, invece, si era prospettato il caso della possibile revoca della cittadinanza nazionale, e dei suoi effetti su quella europea. La dottrina aveva infatti, come sopra detto, sostenuto l'inopponibilità di una revoca determinata da ipotesi che violassero diritti fondamentali⁴³, ma la Corte, nell'unico caso in cui la questione era stata prospettata da una delle parti, aveva escluso che la persona avesse mai potuto avvalersi della cittadinanza europea, non pronunciandosi quindi sugli eventuali effetti di una revoca di quella nazionale, che ne avrebbe costituito il presupposto⁴⁴.

Di recente, peraltro, la Corte ha affrontato esplicitamente il problema della discrezionalità o meno degli Stati membri nell'attribuire, e soprattutto nel revocare, la cittadinanza nazionale: le conclusioni cui essa è pervenuta permettono di aggiungere considerazioni importanti sul ruolo che l'istituto della cittadinanza europea svolge nell'ambito del contesto comunitario e specialmente sulla sua progressiva capacità di incidere non solo sul contenuto dei diritti da attribuire a chi se ne può avvalere (si pensi alla capacità estensiva della libertà di circolazione, su cui si tornerà nella Parte terza), ma anche sulla possibilità stessa per gli Stati di adottare ed applicare norme relative ai presupposti di attribuzione e mantenimento della propria cittadinanza, in quanto comunque

⁴³ Vedi *supra* nota 40.

⁴⁴ Sentenza *Kaur* 20 febbraio 2001 cit. La Corte non ha escluso del tutto la rilevanza di un caso simile, affermando che "Occorre poi rilevare che l'adozione di questa dichiarazione non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondesse alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti per essa" (punto 25), con un *obiter dictum* da cui si poteva desumere che a diverse conclusioni sarebbe giunta nel caso in cui, sia pure per un determinato periodo di tempo, la ricorrente fosse stata cittadina *pleno iure* del Regno Unito. In effetti, nella sentenza *Rottmann*, la questione è stata ripresa al punto 49, in cui si afferma che contrariamente alla ricorrente nella causa *Kaur*, che, non rispondendo alla definizione di cittadina del Regno Unito, non era stata "privata dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, il ricorrente nella causa principale ha incontestabilmente posseduto la cittadinanza prima austriaca e poi tedesca ed ha quindi goduto, di conseguenza, del detto status e dei diritti ad esso correlati" (*corsivo aggiunto*).

riflettentisi sullo *status* del cittadino europeo⁴⁵. È questo effetto, come si vedrà, che comporta per la Corte l'attrazione nell'ambito di operatività del diritto comunitario di tali norme, rendendole oggetto del proprio sindacato giurisdizionale, e impone al giudice nazionale l'obbligo di applicarle secondo i parametri dettati dalla Corte stessa.

1.3. Una cittadinanza "aggiuntiva".

Come si è accennato, gli artt. 9 TUE e 20 TFUE apportano una modifica testuale alla definizione della cittadinanza europea: secondo il testo italiano, infatti, la cittadinanza, da "complementare" a quella nazionale, diventa "aggiuntiva". Tale modifica, che era già presente nell'art. I-10 del Trattato sulla Costituzione europea, è stata diversamente valutata dalla dottrina: mentre alcuni non hanno rilevato, o comunque considerata importante, la novità⁴⁶, altri vi hanno visto la possibilità di uno sviluppo autonomo dell'istituto della cittadinanza europea. Con l'art. 9 TUE si sarebbe mutata prospettiva, configurando la cittadinanza europea non più come sussidiaria di quella nazionale, ma come una vera e propria seconda cittadinanza, dotata di "autonomia di status"⁴⁷, e non più incondizionatamente legata agli sviluppi della sottostante cittadinanza nazionale⁴⁸. Acquisterebbe in tal modo un maggior significato l'afferma-

⁴⁵ A volte, sono state fatte valere anche le conseguenze sugli altri Paesi dell'Unione dell'attribuzione secondo criteri troppo liberali della propria cittadinanza da parte di uno Stato membro, chiedendosi che di queste scelte tali Paesi venissero preventivamente resi edotti in base al principio di leale collaborazione *ex art. 10 TCE*: si vedano ad esempio le osservazioni della Grecia citate dall'Avvocato generale Poireres Maduro nelle sue *Conclusioni* sul caso *Rottmann* del 30 settembre 2009, punto 30, cit.

⁴⁶ Non sembrano attribuire particolare importanza a questa modifica, ad esempio, GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 14; GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in LUCARELLI, PATRONI GRIFFI, *Il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2009, p. 207 ss. (testo anche su internet); STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 27; VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 97; ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 65. PONZANO, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in BARUFFI, *op. cit.*, p. 15 ss., *ivi*, p. 22, afferma che, nel qualificare come aggiuntiva la cittadinanza europea, "L'intenzione degli Stati sembra essere stata quella di rafforzare l'idea che la cittadinanza europea può solo aggiungere diritti e non può detrarre rispetto alla cittadinanza nazionale. Tuttavia, questa interpretazione non conduce a una sostanziale differenza nel significato della cittadinanza europea" (p. 7).

⁴⁷ Così TRIGGIANI, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, cit., p. 31 s.

⁴⁸ Per una almeno parziale autonomia della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, precedente alla modifica apportata dai Trattati di Lisbona, vedi però KOSTAKOPOULOS, *European Union Citizenship as an Experimental Institution*, che verrà pubblicato col titolo "The European Court of Justice, Member State Autonomy and European Union Citizenship", in DE WITTE, MIKILZI, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, ora disponibile su internet.

zione, spesso ripetuta dalla Corte, che lo *status* di cittadino europeo è destinato a diventare lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri: ciò, sia con riferimento alla possibilità di farne valere i diritti nell'ambito della libertà di circolazione, sia, anche, nell'arricchimento della posizione del cittadino europeo nei confronti del proprio Stato in ipotesi che sembrino rientrare nella competenza esclusiva del primo.

Senza ritenere ancora prospettabile una cittadinanza europea che prescindendo dal possesso di quella di uno Stato membro, e che adotti altri o ulteriori requisiti (si pensi alla prospettata "cittadinanza di residenza")⁴⁹, la questione pare porsi sotto un duplice profilo e cioè se gli Stati membri godano ancora di una completa libertà nella scelta dei criteri per concedere la propria cittadinanza e soprattutto per revocarla (facendo venir meno la cittadinanza europea), e se la cittadinanza europea sia strumentale, ossia costituisca il presupposto per il godimento di una serie di diritti indicati dal Trattato, o sia un diritto intrinsecamente disciplinato dal Trattato stesso e fruibile in quanto tale. La differenza tra queste ultime due ipotesi sembra consistere nel fatto che, optando per la prima, presupposto dell'operatività della cittadinanza europea stessa è il nesso della situazione fatta valere con un diritto di cittadinanza espressamente disciplinato (vedi ad esempio la libertà di circolazione)⁵⁰, mentre, se si adotta la seconda, è la circostanza stessa che si parli di cittadinanza europea che attrae la questione nella sfera di operatività del diritto comunitario. In altri termini, è da chiedersi se la cittadinanza europea rilevi quando è collegata a una delle posizioni disciplinate dal Trattato oppure abbia un valore autonomo, per cui la si potrebbe invocare anche in una situazione per il resto meramente interna: si pensi ad esempio alla revoca della cittadinanza di uno Stato membro a una persona che non se ne sia mai mossa.

Certamente, il fatto che ora la cittadinanza europea si aggiunga a quella nazionale non può essere privo di significato; rimane in effetti il presupposto che si è cittadini europei in quanto cittadini di uno Stato membro, ma tale *status*, proprio in quanto si è scelto un termine che ne sottolinea l'autonomia rispetto a quel "completa" inserito nel Trattato di Amsterdam, presenta caratteristiche

⁴⁹ Su questa possibilità, che ricorre nel dibattito politico, vedi *infra* il paragrafo successivo e i saggi contenuti nel volume *European Citizenship: An institutional Challenge*, (La Torre ed.), The Hague, 1998 e, più di recente, SHAW, *The Transformation of Citizenship in the European Union; Electoral Rights and the Reconstructing of Political Space*, Cambridge, 2007 e KOSTAKOPOULOU, *op. cit.*, *passim*.

⁵⁰ Vedi in proposito HONORATI, *Free Circulation of Names for EU Citizen?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 379 ss., in cui, a proposito della sentenza *Garcia Avello*, ha affermato (p. 380) che tale decisione concerne "the recognition of the personal status of a European citizen on a primary and direct basis, and not merely as a preliminary condition to meet in order to enjoy another separate right granted under EU Law (such, for example, the right to free circulation or stay)".

proprie e, una volta acquisito, è disciplinato dalle norme del diritto dell'Unione: si tratta di una nuova cittadinanza che il cittadino di uno Stato membro si vede conferire e che si distacca da quella nazionale per seguire poi una via per così dire "parallela".

Questa conclusione risulta del resto suffragata da una giurisprudenza della Corte che, come accennato, sebbene non univoca, è sembrata incline, anche prima dell'entrata in vigore dei Trattati di Lisbona, a fare di tale cittadinanza un istituto disciplinato dai principi, espressi o meno, dei Trattati; una volta istituita, essa risulta soggetta alla normativa comunitaria. In tal senso, si può richiamare quanto affermato nella sentenza *Rottmann* del 2 marzo 2010:

*"Con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che – come il ricorrente nella causa principale – si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall'art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione"*⁵¹ (corsivo aggiunto)

Resta da vedere quanto questa configurazione della cittadinanza europea come istituto progressivamente autonomo dalla cittadinanza statale sia compatibile con la volontà espressa dai Paesi membri, anche durante la causa sopra citata, a ritenere le questioni relative alla cittadinanza nazionale, quale ne sia l'effetto su quella europea, questioni di loro competenza esclusiva⁵². Se però la Corte, applicando ancora l'art. 17 CE, è pervenuta alle conclusioni citate, la nuova formula degli articoli 9 TUE e 20 TFUE non potrà che confermarla nella sua giurisprudenza.

⁵¹ Punto 43 della sentenza, corsivo aggiunto. Nello stesso senso, vedi anche le *Conclusioni* dell'Avvocato generale: "Pertanto, 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. In altre parole, *l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale (e, quindi, della cittadinanza dell'Unione) di per sé non sono disciplinati dal diritto comunitario, ma le condizioni di acquisto e di perdita di tale cittadinanza devono essere compatibili con le norme comunitarie e rispettare i diritti del cittadino europeo*" (punto 23, corsivo aggiunto).

⁵² Cfr. sentenza citata, punti 37 ss. Del resto, gli Stati membri, già nella Dichiarazione n. 2 sulla nazionalità annessa al Trattato di Maastricht e nelle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo (cfr. *Bollettino CE*, 10-92, I.8.9), avevano sottolineato l'esclusività della propria competenza nell'attribuzione della cittadinanza europea, considerata una mera derivazione di quella nazionale.

1.4. L'art. 25, comma 2, TFUE e i limiti all'inserimento di nuove disposizioni sull'attribuzione della cittadinanza.

Un ultimo punto da considerare è la possibilità che l'Unione decida di conferire una cittadinanza in base a criteri autonomi, o che intenda attribuire alcuni dei diritti, attualmente conferiti ai cittadini europei, anche a persone prive di tale *status*.

A una possibile attribuzione di una cittadinanza europea basata sul criterio di una residenza stabile e continuata ha fatto riferimento, oltre al Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999⁵³, il progetto di risoluzione presentato al Parlamento europeo in occasione della *Relazione "Sulla quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2001-30 aprile 2004)"*⁵⁴, in cui si è sostenuto che

“il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione in funzione della residenza dovrebbe essere lo scopo ultimo del processo dinamico che farà dell'Unione europea un'autentica comunità politica”.

Con tale atto si chiedeva, inoltre, alla Commissione, di elaborare un “*Libro bianco sulle possibili evoluzioni della cittadinanza dell'Unione e sull'armonizzazione delle varie norme vigenti negli Stati membri*” e, agli Stati, di “estendere il diritto di voto alle elezioni comunali ed europee ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi che risiedono in modo permanente nell'Unione europea da oltre cinque anni, come anche il diritto alla libera circolazione e il diritto di ottenere un permesso di soggiorno in qualsiasi altro Stato membro dell'UE”. Tale risoluzione è però stata respinta il 17 gennaio 2006 e i Trattati di Lisbona, come si è visto, non hanno introdotto alcuna modifica in ordine alla delimitazione ai soli cittadini degli Stati membri della cittadinanza europea.

Nella prassi degli ultimi anni, possono peraltro essere colti degli spunti in ordine almeno a un ravvicinamento dei diritti di cui godono i cittadini europei e i cittadini di Stati terzi. Oltre all'essere evidentemente destinatari delle norme

⁵³ Vedi le *Conclusioni* della Presidenza, punto 21: “Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono” (corsivo aggiunto).

⁵⁴ 2005/2060(INI).

dell'Unione che non si rivolgono in modo espresso ai cittadini degli Stati membri, e soprattutto degli articoli della Carta dei diritti fondamentali, che spettano ad ogni persona a meno che non sia diversamente disposto, i cittadini degli Stati terzi si sono visti, sia pure in condizioni particolarissime, riconoscere il diritto di voto alle elezioni al Parlamento europeo⁵⁵, e del loro numero si è tenuto conto nell'assegnazione dei seggi al Parlamento stesso per le elezioni del 2009⁵⁶. Si tratta di situazioni specifiche, ma ancora nella *Risoluzione sui problemi e le prospettive della cittadinanza europea del 2 aprile 2009*⁵⁷, questa istituzione ha richiamato “l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono”, e ha suggerito agli Stati, su base per ora volontaria, un coordinamento quanto ai criteri di accesso alla cittadinanza europea; per gli apolidi, in particolare, ha criticato le richieste ingiustificate, o non strettamente necessarie, di particolari requisiti per ottenere la cittadinanza in alcuni Stati membri.

Resta da chiedersi se un tale risultato potrebbe essere ottenuto anche attraverso un atto dell'Unione. Prescindendo qui da un'ulteriore riforma dei Trattati, difficilmente immaginabile in tempi brevi, l'unica base normativa appare l'art. 25, comma 2, ai sensi del quale “il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare disposizioni intese a completare i diritti elencati all'art. 20, paragrafo 2. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

È però dubbio che una modifica in senso liberale del criterio di attribuzione della cittadinanza europea possa rientrare nell'oggetto di tale articolo.

L'art. 25, comma 2, riprende il precedente art. 8 E (poi art. 22 CE), che è stato diversamente interpretato anche alla luce delle diverse versioni linguistiche: nel testo francese, infatti, si parlava di “completer les droits prévus”, in quello inglese di “provisions to strengthen or to add to the right laid down”. La versione francese, che corrisponde a quella italiana, poteva effettivamente portare a un'interpretazione restrittiva⁵⁸, per cui ci si doveva comunque muovere nell'ambito dei diritti già riconosciuti; quella inglese permetteva di andare oltre, inserendo diritti nuovi⁵⁹. I lavori preparatori non

⁵⁵ Vedi la sentenza 12 settembre 2006, causa 145/04, *Spagna c. Regno Unito*, in *Raccolta*, p. I-7917 ss.

⁵⁶ Vedi *infra*, Parte IV, Capitolo XII, par. 12.3.3. Durante il dibattito tenutosi l'11 ottobre 2007 sul numero di seggi da attribuire ai vari Stati, il Parlamento a maggioranza si è infatti espresso nel senso di attenersi al criterio del numero di residenti, che avrebbe meglio garantito la democraticità e la rappresentanza dell'istituzione.

⁵⁷ Documento A6-0182/2009.

⁵⁸ GAUTIER, *Article 8 E*, in *Commentaire*, cit., p. 165 s.

⁵⁹ O'KEEFFE, *Union Citizenship*, in O'KEEFFE e TWOMEY (editors), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 107 ss.

offrono dati univoci in proposito⁶⁰, ma una lettura sistematica degli artt. 8/8 E indice a ritenere più convincente la tesi secondo cui, con l'art. 8 E si fosse voluto permettere, con una procedura più semplice di quella della riforma formale dei Trattati, di ampliare l'ambito dei diritti dei cittadini europei: ciò in quanto la previsione dell'adozione di norme secondarie di attuazione dei diversi diritti enunciata negli articoli *ad hoc* permetteva già di completarli e concretizzarli. Se, quindi, per fare un esempio, si fosse voluto aggiungere al diritto di voto alle elezioni comunali quello di voto alle elezioni regionali, ciò avrebbe potuto essere fatto con le procedure di cui all'art. 8 E. Questa posizione non ha però trovato riscontro nella prassi; e tale possibilità è rimasta inutilizzata.

La questione si ripropone ora con l'art. 25, comma 2, perché anche in questo caso le versioni linguistiche divergono. Quand'anche si voglia ammettere l'interpretazione più liberale, però, secondo cui si possono "aggiungere" nuovi diritti a quelli esemplificati nell'art. 20, comma 2, resta il fatto che l'ambito di applicazione di questa norma è limitato espressamente ai diritti del cittadino europeo, non ai criteri di attribuzione della cittadinanza, enunciati nell'art. 20, comma 1. Questa conclusione, inequivocabile alla luce dell'art. 25 TFUE, non lo era invece nel sistema precedente, in cui le modifiche potevano concernere tutte le norme sulla cittadinanza (veniva infatti citata la Parte seconda del Trattato).

La possibilità di una progressiva attribuzione di diritti ai cittadini extracomunitari passa quindi attraverso gli artt. 78 e 79 TFUE, relativi all'asilo e all'immigrazione, mentre niente esclude che gli Stati possano coordinarsi in modo da rendere più agevole l'attribuzione della propria cittadinanza ai residenti, anche su sollecitazione di risoluzioni del Parlamento europeo: gli articoli del TUE e del TFUE sono però univoci nel circoscrivere la cittadinanza europea a quanti possiedono quella dei Paesi membri. È stato anzi ritenuto che costituisca un passo indietro nel ravvicinamento tra i diversi *status* di quanti vivono nell'Unione l'attribuzione, avvenuta con l'art. 11, comma 4, TUE, di un potere di iniziativa legislativa ai cittadini⁶¹, in quanto avrebbe ulterior-

⁶⁰ Il progetto della Commissione prevedeva che il Consiglio potesse "aggiungere" nuovi diritti a quelli esistenti, la Presidenza spagnola aveva invece adottato un criterio restrittivo, limitando l'ambito dell'art. 8 E all'attuazione delle precedenti disposizioni (cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *Document de Travail, La citoyenneté de l'Union*, Bruxelles, 1996, Série juridique, W-5, doc. PE 165.568, p. 52: "le constituant communautaire avait effectivement l'intention de créer des nouveaux droit venant s'ajouter aux droits des citoyens déjà existants").

⁶¹ MINIUS, *Anatomia del cittadino, Tre modelli e il Trattato di Lisbona*, Relazione presentata al XIV Convegno italo-spagnolo di Teoria del diritto, 14-15 giugno 2008, edizione provvisoria disponibile su internet, afferma a tale proposito (p. 13) che i Trattati di Lisbona hanno aggiunto "un elemento di discriminazione politica che non sussisteva in precedenza tra Third Country Nationals e cittadini europei, mi riferisco alla cosiddetta iniziativa dei cittadini".

mente accentuato la distinzione tra quanti hanno dei diritti di partecipazione politica e di rappresentanza e quanti invece restano al di fuori di quelle garanzie cui il Titolo II, relativo ai principi democratici, dedica invece ampio spazio.

Capitolo III

I diritti politici dei cittadini

SOMMARIO: 3.1. Da diritti funzionali alla libertà di circolazione a diritti funzionali al superamento del *deficit* democratico dell'Unione. – 3.2. Il diritto all'eguaglianza dei cittadini: l'art. 9 TUE. – 3.3. Una democrazia rappresentativa. – 3.4.1. Una democrazia partecipativa. – 3.4.2. Il diritto di iniziativa popolare.

3.1. Da diritti funzionali alla libertà di circolazione a diritti funzionali al superamento del deficit democratico dell'Unione.

I diritti di cittadinanza sono nati, originariamente, soprattutto per completare il principio di libera circolazione, permettendo ai cittadini dei Paesi membri di spostarsi e soggiornare all'interno dell'Unione anche senza motivazioni di ordine economico e di inserirsi, almeno in parte, nella società anche politica dello Stato di residenza, ottenendo il diritto di voto alle elezioni locali e al Parlamento europeo.

A tali diritti, cui corrispondono obblighi specifici per gli Stati, il Trattato di Maastricht aveva aggiunto la facoltà di presentare petizioni al Parlamento europeo e di rivolgersi a un organo di nuova creazione, il Mediatore europeo, nel caso di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni comunitarie.

Benché, come si è visto, l'elenco dei diritti non fosse esaustivo, certamente emergeva come, all'attribuzione di una cittadinanza europea, corrispondesse più uno *status* di straniero privilegiato¹ che quel complesso sinallagma di diritti e doveri che costituisce, almeno negli ordinamenti statali, la conseguenza dell'attribuzione della cittadinanza stessa². L'Unione non assumeva, infatti,

¹ Per questa nozione, vedi CARTABIA, *La cittadinanza europea*, cit., p. 3 ss.

² Vedi ad esempio GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa*, cit., "I diritti connessi alla partecipazione politica rappresentano in genere, insieme a quelli connessi alla libera circolazione, l'elemento caratterizzante della cittadinanza. In effetti, sul piano individuale, del rapporto con l'autorità pubblica, *il possesso dello status di cittadino si concreta, in definitiva, nell'insieme delle situazioni giuridiche soggettive che l'autorità vi riconduce. Il contenuto della cittadinanza è definito quel complesso di diritti e di doveri che lo Stato riconosce e impone al cittadino e*

nei confronti dei propri cittadini, alcun obbligo particolare, tanto più che il diritto di petizione e di rivolgersi al Mediatore europeo concerneva, come chiarito da altri articoli del Trattato, anche i residenti. Mentre quindi, per effetto di una giurisprudenza comunitaria attenta a garantire la libertà di circolazione, l'ambito dei diritti a questa collegata si è ampliato notevolmente, permettendo di qualificare lo *status* di cittadino europeo come *status* fondamentale in materia, altrettanto non poteva dirsi per quanto concerneva i diritti nei confronti dell'Unione. Anche l'aggiunta, col Trattato di Amsterdam, di nuovi diritti, quale quello di accesso ai documenti o alla protezione dei dati personali, risultava, in realtà, sempre condivisa con i residenti extracomunitari. A sua volta la maggior parte degli articoli della Carta sui diritti fondamentali dell'Unione, proclamata nel 2000³, aveva per destinatario chiunque visse nel territorio degli Stati membri, e non i loro cittadini.

Solo con i Trattati di Lisbona (e, prima, con il Trattato che istituiva la Costituzione europea), si può ritenere che siano stati fatti passi avanti, non tanto per il numero e la rilevanza dei diritti attribuiti *ex novo*, quanto per un tentativo di razionalizzazione e sistematizzazione di norme, anche già esistenti, che permettono ora di parlare di uno *status* anche politico del cittadino europeo, embrione forse di ulteriori sviluppi.

Tale evoluzione appare però conseguenza, più che di un ripensamento sulle norme relative alla cittadinanza, del dibattito relativo al *deficit* democratico di cui veniva accusata l'Unione⁴. È stato nel tentativo di recuperare un rapporto più stretto tra le istituzioni e gli individui, che legittimasse procedimenti normativi cui questi non partecipavano che in minima parte, che si sono cercate ragioni a favore di tale sistema non più fondate sulla mera efficienza del procedimento normativo, ma anche su una sua, sia pur atipica, "democraticità". Quest'ultima, inoltre, non poteva più essere garantita solo da un aumento dei poteri nel Parlamento europeo nel processo decisionale, ma presupponeva nei cittadini europei la consapevolezza di un proprio ruolo nel sistema dell'Unione⁵.

solo al cittadino, con esclusione del non cittadino" (p. 11, testo disponibile su internet, corsivo aggiunto).

³ Vedi *supra*, Piano dell'opera.

⁴ In realtà, la questione del *deficit* democratico si è basata a lungo non tanto sul rapporto Unione-cittadini, quanto nel rapporto istituzionale tra Parlamento europeo e Consiglio, per cui la soluzione veniva individuata soprattutto in un aumento dei poteri del primo. Solo a partire dagli anni '90, e, con sempre maggiore chiarezza, negli anni 2000, il problema si è impostato in termini nuovi, e cioè sulla legittimità stessa dell'Unione come ente politico nei confronti dei suoi soggetti. Su questo punto, vedi ad esempio MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Riv. it. diritto pubblico e comunitario*, 2003, p. 551 ss., *ivi* p. 556 ss. e la bibliografia citata.

⁵ In tal senso, vedi ad esempio RIDOLA, *Principio democratico e principio parlamentare nell'Unione europea: il difficile cammino della "democrazia federalista"*, in *Scommesse dell'Europa*, a cura di BRONZINI, GUARRIELLO, PICONE, Napoli, 2009, p. 261 ss.

Già nella Dichiarazione di Laeken⁶, che indicava le tematiche di cui avrebbe dovuto occuparsi la futura Convenzione sul futuro dell'Unione europea, quindi, si sottolineava l'esigenza di avvicinare le istituzioni europee ai cittadini, che chiedevano maggiore trasparenza e soprattutto ritenevano "che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo" e volevano quindi un miglior controllo democratico; del resto, anche il *Libro Bianco* della Commissione dell'11 ottobre 2001 sul sistema di governo europeo⁷ aveva dimostrato che tale esigenza era centrale per lo sviluppo dell'Unione.

La Convenzione si era quindi concentrata su due aspetti: la trasparenza dei processi decisionali e il dialogo tra le istituzioni e i cittadini sulle attività dell'Unione, attraverso le associazioni, anche partitiche, e la società civile⁸. In larga parte⁹, le norme del Titolo VI della Prima Parte del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004¹⁰ sono state recepite nel Titolo II, Disposizioni relative ai principi democratici del TUE, artt. 9-12¹¹.

In proposito, prima dell'analisi dei vari articoli, si possono sottolineare due aspetti problematici, segno di una non risolta differenza tra il diverso ruolo che la cittadinanza assume rispettivamente nel TUE e nel TFUE. Il primo è che, benché gli artt. 9, 10 e 11 attribuiscono precisi diritti ai cittadini europei, tali diritti non sono poi richiamati nel TFUE nella Parte seconda, relativa alla cittadinanza, se non nell'art. 24, comma 1, relativamente a una questione procedurale. Il secondo è che l'art. 9 TUE – che enuncia l'obbligo del rispetto, da parte dell'Unione, in tutte le sue attività, del principio di eguaglianza tra i cittadini europei – nello specificare chi debba intendersi per tale riprende la

⁶ Il Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001, dando seguito alla Dichiarazione n. 23 allegata al Trattato di Nizza, ha adottato una "Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea", c.d. "Dichiarazione di Laeken", che ha proposto, all'istituenda Convenzione, una serie di quesiti per assicurare: 1) una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione; 2) la semplificazione dei suoi strumenti; 3) più democrazia, trasparenza e efficienza.

⁷ Un primo *Libro Bianco sul Sistema di Governo europeo: «Approfondire la democrazia nell'Unione europea»* era stato presentato dalla Commissione delle Comunità europee l'11 ottobre 2000, SEC(2000)1547/7 def. Successivamente, il 25 luglio 2001 la stessa Commissione ha presentato una Comunicazione su "Governo europeo. Un Libro bianco", [COM(2001) def., in *GU C* 287 del 12 ottobre 2001].

⁸ Cfr. *Nota* del Praesidium alla Convenzione, *La Vita democratica dell'Unione*, Bruxelles, 2 aprile 2003, CONV 650/03.

⁹ Non sono state recepite gli artt. I-48/I-52, relativi rispettivamente alle parti sociali e al dialogo sociale autonomo (art. 48), al Mediatore europeo (art. 49), alla trasparenza dei lavori delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (art. 50), alla protezione dei dati di carattere personale (art. 51) e allo Statuto delle Chiese e confessioni religiose (art. 52), che hanno però trovato posto in altre parti dei Trattati di Lisbona.

¹⁰ In *GU C* 310 del 16 dicembre 2004.

¹¹ Vedi ZILLER, *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, 2007, p. 71 ss.

formula già usata nell'art. I-10, dando per ormai acquisita la cittadinanza dell'Unione¹², mentre, di nuovo, nella Parte Seconda del TFUE, all'art. 20 si riproduce la vecchia formula secondo cui “è istituita una cittadinanza dell'Unione”.

Il fatto è che nel Titolo II del TUE si prende in considerazione l'Unione come entità politica, di cui si descrivono i caratteri democratici di cui beneficiano i suoi cittadini. Il processo di istituzione della cittadinanza è quindi dato per esaurito, e si punta piuttosto a caratterizzare in quale modo l'Unione si legittimi, attraverso i presupposti della rappresentatività, della partecipazione e, benché in modo qui non rilevante, di uno stretto rapporto con i Parlamenti nazionali. Oggetto degli articoli è quindi l'Unione, non sono i cittadini europei. Nel TFUE si riprende invece la vecchia impostazione di enunciare specificamente quali diritti competono al cittadino europeo, con un'elencazione che appare ormai riduttiva.

Con un netto miglioramento rispetto al Trattato costituzionale, invece, la natura democratica dell'Unione è affermata e disciplinata subito dopo le disposizioni comuni, che fissano natura e principi dell'Unione stessa, acquistando una maggior rilevanza.

3.2. Il diritto all'eguaglianza dei cittadini: l'art. 9 TUE.

L'art. 9 TUE, che assicura il principio di eguaglianza dei cittadini dell'Unione¹³, affermando che questi beneficiano di eguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organismi in tutte le loro attività, è posto all'inizio del Titolo relativo alle disposizioni sui principi democratici. Si tratta di un principio di portata maggiore e al contempo più limitata, *ratione personae*, di quello enunciato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione all'art. 20, che sancisce l'eguaglianza di tutte le persone davanti alla legge¹⁴. Infatti, sembra riferirsi solo ai cittadini – come confermato anche dalla seconda parte dell'art. 9, che chiarisce chi siano appunto i cittadini europei – ma concerne qua-

¹² Vedi *infra*, par. 2.2.

¹³ Per un primo commento a tale articolo, vedi per tutti PALICI DI SUNI, *Il principio di eguaglianza nell'Unione Europea*, disponibile su internet.

¹⁴ Cfr. le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, elaborate sotto la direzione del Presidium a proposito di tale articolo: “Questo articolo corrisponde al principio generale di diritto che figura in tutte le costituzioni europee ed è sancito dalla Corte come uno dei principi fondamentali del diritto comunitario ...” (*corsivo aggiunto*), in NASCIMBENE, *Unione europea. Trattati*, Torino, 2010, p. 386). Il divieto di discriminazione è invece inserito nell'art. 21 della Carta; su tale divieto nell'ordinamento dell'Unione, vedi FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2009.

lunque tipo di attività posta in essere dall'Unione e quindi non solo quelle aventi un rilievo normativo o giurisdizionale.

È quindi opportuno chiedersi quale sia l'oggetto dell'art. 9.

Innanzitutto, dal punto di vista sistematico, l'inserimento dell'art. 9 nel Titolo sulla vita democratica, e il fatto che vi si affermi un obbligo di comportamento dell'Unione, in luogo che un diritto dei cittadini, indica un intento programmatico che deve impostare tutta la vita dell'Unione. Questa è quindi chiamata, nelle sue varie articolazioni, a garantire la parità di trattamento verso tutti i cittadini. Tale sostanziale assimilazione di principio di eguaglianza e di parità di trattamento è affermata dalla Corte di giustizia; infatti

“Secondo la costante giurisprudenza della Corte, *il principio generale di eguaglianza, di cui il divieto di discriminazione a motivo della cittadinanza è solo un'espressione specifica, è uno dei principi generali del diritto comunitario. Questo principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata*”¹⁵ (*corsivo aggiunto*).

In seguito, la Corte ha preferito parlare solo di parità di trattamento e non più di uguaglianza, affermando che

“Secondo una costante giurisprudenza, il principio della parità di trattamento richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato”¹⁶,

ma si può sostenere la sostanziale coincidenza tra i due concetti. Quindi, l'art. 9 afferma, in modo vincolante, un principio già enunciato nel Preambolo, e cioè che l'Unione si ispira, nella sua azione, tra l'altro ai valori universali “dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza e dello stato di diritto”, e ripreso nell'art. 2, comma 1, del TUE. I valori ispiratori enunciati nel Preambolo trovano così riscontro nell'art. 6 TUE (diritti dell'uomo) e negli artt. 9 ss. TUE, che recepiscono rispettivamente il principio di eguaglianza (art. 9), e quello di democrazia e dello Stato di diritto (artt. 10 e 11).

Non si deve, però, considerare l'art. 9 come una norma pleonastica, che si limita a richiamare un principio già affermato e vigente grazie alla giurisprudenza della Corte. Innanzitutto, è rilevante che il rispetto del principio valga

¹⁵ Sentenza 8 ottobre 1980, causa 810/79, *Uberschar*, in *Raccolta*, p. 2747 ss., punto 16.

¹⁶ Sentenza 16 dicembre 2005, cause riunite C-453, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, *ABNA*, in *Raccolta*, p. I-10453 ss., punto 63. Vedi però la sentenza 13 aprile 2000, causa C-292/97, *Karlsson*, in *Raccolta*, p. I-2737 ss., punto 39, in cui la Corte ha affermato il carattere di principio fondamentale del principio di eguaglianza.

anche per l'Unione, in tutte le sue articolazioni, e non solo per gli Stati, come, nelle cause per cui era stata di solito adita, aveva affermato la Corte. Il comportamento delle istituzioni non può già ora evidentemente fondarsi su arbitri o favoritismi, che verrebbero se del caso (si pensi soprattutto all'operato della Commissione) perseguiti per via giurisdizionale – tramite un ricorso per annullamento o in carenza, o la richiesta di risarcimento – oppure con una denuncia al Mediatore europeo¹⁷, e quindi in tal senso l'art. 9 si limita a riaffermare principi di buona amministrazione¹⁸; acquista invece un significato di indirizzo politico qualora lo si interpreti non in senso statico, come sembra avvenire per l'art. 20 della Carta, ma come norma programmatica che, alla luce del divieto di discriminazioni, detta un principio generale alle istituzioni per quanto concerne il loro potere normativo e di controllo. All'obbligo, ovvio, di ritenere eguali i cittadini, si aggiungerebbe quello di perseguire effettivamente l'eguaglianza tra loro (anche nelle ipotesi non contemplate nell'art. 19 TFUE, si pensi alle discriminazioni sociali)¹⁹ e di non privilegiare nell'elaborazione normativa categorie di cittadini rispetto ad altre, in base ad esempio alla "visibilità" di un tipo di problemi o ai costi, anche politici, relativi. Ciò potrebbe avere in prospettiva un impatto considerevole sia sulla normativa, che sull'interpretazione che ne potrà dare la Corte di Giustizia²⁰: per un citare un esempio tratto dall'esperienza italiana, le sentenze più significative della Corte costituzionale, soprattutto nel primo periodo di funzionamento, sono state proprio volte a garantire il principio di eguaglianza tra i cittadini fissato nell'art. 3 Cost., principio definito e interpretato in modo sempre più estensivo, e rispetto al quale la giurisprudenza ha costituito uno stimolo per il legislatore.

Si pone la questione che la parità di trattamento risulta circoscritta ai cittadini²¹. Non si può però escludere, e anzi pare logico, che un'interpretazione

¹⁷ Vedi *infra*, Capitolo IV, par. 4.2.

¹⁸ Vedi *infra*, Capitolo IV, par. 4.5. Sul significato dell'art. 41 della Carta vedi anche le *Spiegazioni* cit., p. 390 s.

¹⁹ In tal senso, vedi anche TRIGGIANI, *L'Unione europea*, cit., p. 27, secondo cui l'art. 9 stabilisce che "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana".

²⁰ Ritiene invece che il principio di eguaglianza abbia una funzione più limitata, volta solo a concernere i diritti politici dei cittadini europei e, per tale via, a "legittimare" l'Unione, PINELLI, *Deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 925 ss., *ivi* p. 926, ad avviso del quale, inoltre, "l'eguale attenzione" di cui i cittadini beneficiano da parte di istituzioni organi e organismo dell'Unione, più che un impegno programmatico, pare un pallido proclama destinato a restare sulla carta.

²¹ Anche il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, art. I-46, peraltro, aveva la medesima dizione: "L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni, organi e organi-

evolutive della Corte di giustizia, simile a quella della Corte costituzionale italiana sull'art. 3, porti a leggere, in luogo di cittadini, persone: è chiaro che anche se l'Unione non può garantire la parità di trattamento a chiunque (si pensi, come si vedrà, al diritto di voto al Parlamento europeo), le eccezioni devono risultare comunque giustificate. Un diritto di eguaglianza che operi solo per i cittadini, e non per chi si trova nel territorio dell'Unione, sarebbe intrinsecamente contrario a quella concezione dello stato di diritto che invece costituisce un parametro di legittimità dell'Unione stessa²².

Ancora più discutibile appare avere inserito nel testo dell'art. 9 TUE la definizione di cittadinanza europea²³, tra l'altro con una formula diversa da quella usata nel TFUE²⁴. Non risulta infatti chiaro se l'art. 9 TUE intenda recepire un istituto per la cui disciplina si rimanda tacitamente agli artt. 20 ss. TFUE, o se la cittadinanza usata con riferimento alla natura "politica" dell'Unione acquisti una valenza nuova, per cui si è voluto specificare chi siano i "cittadini" rispetto agli altri soggetti. Secondo taluni interpreti, il diritto all'eguaglianza dell'art. 9 è stato occasione per inserire anche nel TUE un riferimento alla cittadinanza, in quanto sarebbe altrimenti mancato nel Trattato "principale" ogni accenno vincolante a questo istituto, ma la soluzione ottenuta non appare soddisfacente²⁵.

smi". Forse, proprio perché tale principio è universalmente riconosciuto nelle costituzioni di tutti gli Stati membri, nel definire l'Unione come una democrazia, si è voluto riprendere un concetto che di solito (vedi anche l'art. 3 della Costituzione italiana) viene inserito con riferimento ai cittadini, sebbene poi se ne ampli il godimento anche ad altri soggetti.

²² Inoltre si porrebbe un problema di coordinamento con l'art. 20 della Carta secondo cui "tutte le persone sono eguali davanti alla legge". Benché, ai sensi dell'art. 52 della medesima, "i diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti", un'eventuale antinomia tra i principi fissati dalla Carta e il loro accoglimento nei Trattati sarebbe difficilmente giustificabile nel momento in cui si cerca di far valere la "democraticità" dell'Unione.

²³ Per una critica a tale scelta, vedi GROSSO, *op. cit.*, p. 3, secondo cui l'art. 20 TFUE, che disciplina la cittadinanza europea, in realtà dovrebbe essere il presupposto dell'art. 9 TUE: è stata cioè compiuta una scelta "sistematica quantomeno curiosa, in quanto in termini logici dovrebbe essere il trattato sul funzionamento dell'Unione europea a presupporre il TUE e non viceversa".

²⁴ Infatti, mentre l'art. 9 dà già per acquisita la cittadinanza dell'Unione, indicando solo chi ne gode, l'art. 20 riprende la vecchia dizione secondo cui "È istituita una cittadinanza dell'Unione". Nei commenti alla Costituzione europea, il fatto che fosse stata abolita l'espressione "È stata istituita" aveva rilievo in quanto indice dell'ormai avvenuta "interiorizzazione" nell'ordinamento comunitario dell'istituto.

²⁵ Vedi PONZANO, *Identità europea*, cit., p. 22: "[...] nelle discussioni della CIG prima di Lisbona, non c'erano riferimenti alla nozione di cittadinanza europea, benché ci fossero riferimenti generici ai cittadini in generale. Nella versione di luglio 2007, non c'era alcun riferimento (contrariamente all'articolo I-10 del TC) alla cittadinanza dell'Unione, e soltanto uno al principio d'uguaglianza dei cittadini. Nella sua versione finale, ritroviamo tale riferimento al principio d'uguaglianza dei cittadini nell'articolo 9 del Trattato dell'Unione europea completato dalle due

A proposito del principio di eguaglianza, deve però essere fatta un'ultima considerazione. Infatti, l'art. 9 obbliga alla sua osservanza solo l'Unione. Resta il problema degli Stati. Ora, in base alla sentenza *Eman Sevinger* del 12 settembre 2006, non vi è dubbio per i giudici comunitari che il principio della parità di trattamento vige per gli Stati rispetto a tutti i diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione, compresi quelli di cittadinanza, salvo giustificazioni obiettive. Aver allora "costituzionalizzato" tale principio (sia pure solo con riferimento all'Unione), potrebbe essere un'indicazione della volontà di rendere evidente per tutti gli organi statali la sua vincolatività, anche, e soprattutto, nei confronti dei propri cittadini. È stato spesso sottolineato che uno dei maggiori limiti della cittadinanza europea è che essa crea obblighi per gli Stati nei confronti degli stranieri che vi risiedono, non dei propri cittadini; ciò vale anche per quanto riguarda le norme relative alla partecipazione democratica alla vita delle istituzioni²⁶. Un'interpretazione estensiva del principio di eguaglianza porterebbe a un superamento del problema e a un consolidarsi dello *status* del cittadino europeo e della sua percezione da parte degli individui: nella stessa persona conviverebbero quindi, e sarebbero rivendicabili, sia i diritti derivanti dalla cittadinanza nazionale che quelli dell'essere cittadino europeo, e questi ultimi potrebbero portare alla disapplicazione delle norme interne contrastanti. Il controllo giurisdizionale operato dalla Corte, con la collaborazione dei giudici nazionali, ha permesso di affermare che il diritto dei signori *Eman e Sevinger* a votare alle elezioni al Parlamento europeo era stato violato per un'ingiustificata violazione del diritto alla parità di trattamento con gli altri cittadini olandesi. Non è impossibile ritenere che il principio così affermato per il voto al Parlamento europeo non possa portare anche a riconsiderare i criteri di attribuzione del voto alle elezioni nazionali in Olanda, operandosi quindi una proficua osmosi tra diritto dell'Unione e diritto nazionale, che innalzi il livello di garanzie offerte da quest'ultimo.

frasi sulla cittadinanza europea e sul suo carattere *aggiuntivo e non sostitutivo* della cittadinanza nazionale. Tale articolo fu incluso grazie all'*insistenza dei rappresentanti del Parlamento europeo* alla CIG. Non è molto appropriato avere la ripetizione dello stesso testo nell'articolo 9 nel Trattato dell'Unione europea e nell'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (che enumera poi i principali diritti dei cittadini), ma essa era forse inevitabile dal punto di vista politico (affermare la priorità politica della cittadinanza europea nel TUE)" (*corsivo aggiunto*).

²⁶ Vedi GROSSO, *op. cit.*, p. 12 testo su internet: "Una delle ragioni della evidente 'debolezza strutturale' della cittadinanza europea rispetto alle cittadinanze nazionali è sempre consistita nella scarsa disponibilità dei Trattati a riconoscere specifici diritti di partecipazione a tutti i cittadini europei (anche la stragrande maggioranza che vive nel proprio paese di origine) nella sfera comunitaria [...]".

3.3. Una democrazia rappresentativa.

Secondo l'art. 10, l'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. Tale principio è garantito, per i cittadini, tramite la loro rappresentanza diretta nel Parlamento europeo, per gli Stati, con la presenza, nel Consiglio europeo e dell'Unione, di Capi di Stato e governo e membri di governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai parlamenti nazionali e dinanzi ai loro cittadini. Si crea così una duplice legittimazione per i due "colegislatori"²⁷ dei Trattati di Lisbona: il Parlamento è votato direttamente dai cittadini, a suffragio universale diretto; il Consiglio europeo e il Consiglio, che costituiscono una sorta di seconda camera, rappresentano gli Stati che, attraverso le rispettive norme costituzionali, per definizione democratiche, ne indicano i componenti²⁸: in questo caso, "la democrazia degli ordinamenti nazionali si 'comunica' agli assetti dell'Unione"²⁹. Si può anzi notare come, in questo complesso rapporto, la persona assume un duplice ruolo di garante della rappresentatività democratica dell'Unione: in quanto cittadino europeo, col voto al Parlamento nazionale, in quanto cittadino di uno Stato membro, col voto ai Parlamenti nazionali, dinanzi ai quali sono responsabili i governi.

In realtà, questi due paragrafi si limitano a ribadire conclusioni cui il dibattito sulla natura "democratica" o meno dell'Unione era già pervenuto³⁰: avere specificato, all'art. 14 del TUE, che il Parlamento esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio, rende ancora più esplicito questo tentativo di rappresentare l'Unione come una "democrazia parlamentare", anche se non sono mancate critiche a proposito di questa autoreferenzialità delle istituzioni³¹, e rimane tuttora irrisolto il problema della natura "atipica" della Commissione³².

²⁷ Così PINELLI, *op. cit.*, p. 927. Sul ruolo del Parlamento europeo col nuovo Trattato, vedi anche TOSATO, *Quale Europa dopo Lisbona?*, in *L'Unione europea nel XXI Secolo. Nel dubbio, per l'Europa* (a cura di MICOSI e TOSATO), Bologna, 2008.

²⁸ Secondo PINELLI, *op. cit.*, p. 926, tale comma costituisce "un tentativo di tradurre in termini democratici la perdurante duplice legittimazione – sovranazionale e intergovernativa – dell'Unione [...] Nello stesso tempo, il riferimento ai parlamenti nazionali anticipa il potenziamento del loro ruolo che emerge dal successivo art. 8 C" (art. 12 nel testo consolidato del Trattato). Vedi anche GROSSO, *op. cit.*, p. 13.

²⁹ Cfr. RIDOLA, *op. cit.*, p. 264. Secondo tale autore, inoltre, il fatto che sino ai Trattati di Lisbona il Parlamento fosse espressione dei popoli degli Stati membri, anziché dei cittadini, rendeva ancora più ambigua la natura del Parlamento europeo, in un "limbo tra rappresentanza politica generale e rappresentanza su base statale-territoriale" (*ibidem*, p. 266).

³⁰ Gli artt. 9-12 mirano a "sancire una sorta di *acquis* democratico che consenta di superare l'ipoteca del deficit di legittimazione che ha a lungo gravato sull'Unione" (PINELLI, *op. cit.*, p. 925).

³¹ GROSSO, *op. cit.*, p. 14.

³² Così GROSSO, *op. cit.*, p. 14 e soprattutto GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, 2008, p. 93 ss.

Più interessanti, dal punto di vista dei diritti dei cittadini europei, risultano i due successivi commi dell'art. 10 TUE. Il primo enuncia il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione – con le modalità, si vedrà, poi enunciate nell'art. 11 – e dispone che le decisioni siano prese “nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”, il secondo si riferisce ai partiti europei, che contribuiscono a “formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione”. Ambedue tali commi mirano a superare il mero formalismo di un sistema istituzionale che garantisce la rappresentanza³³, dando ulteriori indicazioni sul modo di funzionare dell'Unione.

Il comma 3 dell'art. 10 concerne i principi di “prossimità” e di “trasparenza”. Il principio di prossimità appare più ampio di quello di sussidiarietà, costituendo una regola generale che deve impostare l'operato dell'intera Unione: la sua rilevanza è attestata anche dal richiamo che ad esso fanno il Preambolo e soprattutto l'art. 1, comma 2, TUE³⁴. La trasparenza delle decisioni assume a sua volta rilievo costituzionale, garantendo la possibilità di un controllo “democratico” sull'azione delle istituzioni e degli organi; come si vedrà, tale principio è ripreso e sviluppato, specialmente rispetto alla trasparenza del processo decisionale, nell'art. 15 del TFUE.

Funzionali alla partecipazione politica dei cittadini europei alla vita dell'Unione sono i partiti politici europei³⁵, che si pongono come gruppi inter-

³³ Vedi in tal senso PINELLI, *op. cit.*, p. 927 s. e RIDOLA, *op. cit.*, p. 267.

³⁴ Tale principio, infatti, “non si indirizza ai soli organi di governo né alle istituzioni rappresentative, ma prefigura una direttiva globale di azione per gli apparati dell'Unione” (RIDOLA, *op. cit.*, p. 267). Meno ottimisticamente, GROSSO, *op. cit.*, p. 17, ritiene che si tratti di una “mera enunciazione, che presuppone una valorizzazione del principio di prossimità delle istituzioni ai cittadini (forma di manifestazione dello stesso principio di sussidiarietà) ancora tutto da costruire e da realizzare attraverso il consolidamento di specifiche prassi di azione e l'appropriazione, da parte dei cittadini, del potere loro riconosciuto”, anche attraverso enti esponenziali di interessi diffusi, in relazione a questioni politiche di rilevante impatto sociale.

³⁵ La nozione di partito politico europeo è data dal Regolamento n. 2004/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, *relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo*, in *GU* 15 novembre 2003, L 297, modificato, in vista delle elezioni del 2009, dal Regolamento (CE) n. 1524/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2007, *recante modifica del regolamento (CE) n. 2004/2003 relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo*, in *GU* 27 dicembre 2007, L 343. La base giuridica di tale regolamento era il comma 2 dell'art. 191 CE, aggiunto dal Trattato di Nizza, per offrire una disciplina specifica ai partiti transnazionali. L'art. 3 del regolamento 2004/2003 dispone che:

“Un partito politico a livello europeo soddisfa le condizioni seguenti:

a) avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede;

b) essere rappresentato, in almeno un quarto degli Stati membri, da membri del Parlamento europeo o nei parlamenti nazionali o regionali o nelle assemblee regionali, oppure aver ricevuto, in almeno un quarto degli Stati membri, almeno il 3% dei voti espressi in ognuno di tali Stati membri in occasione delle ultime elezioni del Parlamento europeo;

medi tra la società e le istituzioni³⁶, contribuendo “a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione”. L'art. 10, comma 4, riprende testualmente la parte seconda dell'art. 191 CE, mentre è caduta, come già avveniva nell'art. I-46 della c.d. Costituzione europea, la premessa che tali partiti sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione, forse perché ritenuta ormai superflua, o accogliendo le critiche di quanti vi avevano visto una considerazione di carattere politico ma non giuridico³⁷.

È evidente come una delle condizioni essenziali per la formazione di una opinione democratica sia il diritto di associazione, di cui quello di fondare e partecipare a partiti politici costituisce parte³⁸: questo diritto è enunciato anche nella Carta dei diritti fondamentali, all'art. 12, che fa, al comma 2, espreso riferimento ai partiti politici a livello europeo, ma non è sempre rispettato da parte degli Stati³⁹.

I partiti europei sono stati però spesso criticati sia sotto il profilo di un'insufficiente disciplina normativa, che lascia scoperti ampi settori, che per l'incapacità di proporre programmi effettivamente europei. Inoltre, non sempre risulta chiaro, soprattutto ai cittadini, il rapporto tra partiti europei, Gruppi al Parlamento europeo, e partiti nazionali. Sin dal primo Regolamento interno del 1981, i membri del Parlamento europeo siedono divisi per Gruppi, in base alle affinità politiche, e non per nazionalità: tali Gruppi ora costituiscono spesso, ma non sempre, la rappresentanza parlamentare dei partiti politici euro-

c) rispettare, in particolare nel suo programma e nella sua azione, i principi sui quali è fondata l'Unione europea, vale a dire i principi di libertà, di democrazia, di rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello stato di diritto;

d) aver partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l'intenzione”.

³⁶ Cfr. FRACCHIOLLA *La lenta ascesa dei partiti politici europei*, in *Affari internazionali, Rivista On Line di politica, strategia e economia*, 10 febbraio 2010: “Riprendendo quanto già previsto nei precedenti trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, il Trattato di Lisbona attribuisce ai partiti il ruolo di principali protagonisti della democrazia rappresentativa. Nella parte dedicata ai ‘principi democratici’ (art. 10) il trattato riconosce ai partiti politici il ruolo di corpi intermedi tra società ed istituzioni che ‘contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione’”.

³⁷ Vedi CONSTANTINESCO, *Article 138 A*, in *Commentaire*, cit., p. 511. Secondo tale autore, la creazione dei partiti politici europei aveva un valore più simbolico che giuridico e, a proposito della frase citata, osserva che “il s'agit d'une disposition non normative, qui exprime, de la part des auteurs de cette décision, une appréciation positive sur les regroupements européens des partis politiques”.

³⁸ Durante i lavori della Conferenza intergovernativa che ha portato a Maastricht, la presidenza spagnola aveva proposto un art. 7 che prevedeva: “Ogni cittadino dell'Unione gode nello Stato di residenza, di un diritto di partecipazione politica a associazioni e federazioni politiche” (cfr. PARLAMENTO EUROPEO, *La citoyenneté*, cit., p. 56).

³⁹ Vedi la *Quinta Relazione sulla cittadinanza* della Commissione, punto 4.4, cit.

pei⁴⁰, istituiti dall'art. 138 A del Trattato di Maastricht⁴¹. Come è stato osservato, esiste una sorta di rapporto triangolare tra partiti nazionali, partiti europei e Gruppi al Parlamento europeo, di cui i partiti politici europei rappresentano l'elemento più debole⁴².

La disciplina dei partiti politici europei e, a partire dal regolamento n. 1524/2007, anche delle fondazioni politiche⁴³, è regolata ancora dal regolamento 2004 del 4 novembre 2003, ma l'art. 224 TFUE prevede che debba essere adottato un nuovo statuto, che modifichi soprattutto le norme relative al finanziamento, con la procedura legislativa ordinaria.

La disciplina vigente lascia ampia discrezionalità agli Stati e ai partiti stessi, attenta soprattutto alla gestione dei fondi che essi ricevono dal Parlamento; in particolare, dà per presupposta la disciplina dei partiti stessi, quanto a iscrizioni, statuto, democraticità interna, purché perseguano, nel loro programma ed azione, i principi sui quali è fondata l'Unione (vale a dire: la libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, nonché lo Stato di diritto), né indica in modo specifico quali siano gli obblighi degli Stati: si spiegano così le critiche cui si è fatto sopra cenno⁴⁴, di

⁴⁰ Prima delle ultime elezioni, ad esempio, vi erano 10 partiti europei e 7 Gruppi: per aversi un Gruppo, infatti, occorre l'affiliazione di almeno 20 deputati eletti in almeno un quinto degli Stati europei.

⁴¹ Vedi CONSTANTINESCO, *Article 138 A*, in *Commentaire*, cit., p. 511.

⁴² Cfr. FRACCHIOLA, *op. cit.*, p. 1.

⁴³ Nel regolamento n. 1524/2007 si definisce come fondazione, all'art. 1, "un ente o una rete di enti dotati di personalità giuridica in uno Stato membro, affiliati ad un partito politico a livello europeo, che, attraverso le proprie attività, nel rispetto degli obiettivi e dei valori fondamentali perseguiti dall'Unione europea, sostengono ed integrano gli obiettivi di tale partito a livello europeo, svolgendo in particolare i seguenti compiti:

- attività di osservazione, analisi e arricchimento del dibattito sui temi di politica pubblica europea e sul processo di integrazione europea;
- sviluppo della cooperazione con enti dello stesso tipo al fine di promuovere la democrazia;
- creazione di un contesto in cui promuovere la collaborazione, a livello europeo, tra fondazioni politiche nazionali, rappresentanti del mondo accademico ed altri soggetti interessati".

Anche le fondazioni possono chiedere finanziamenti al Parlamento europeo, in quanto, come chiarito nel considerando n. 3:

"È opportuno introdurre disposizioni che prevedano il sostegno finanziario alle fondazioni politiche a livello europeo, in quanto le fondazioni politiche a livello europeo affiliate ai partiti politici a livello europeo possono, tramite le proprie attività, sostenere e perseguire gli obiettivi dei partiti politici europei, in particolare in termini di contributo al dibattito sui temi di politica pubblica europea e sull'integrazione europea, oltreché svolgere la funzione di catalizzatori per nuove idee, analisi e scelte politiche. Tale assistenza finanziaria dovrebbe figurare nella sezione «Parlamento» del bilancio generale dell'Unione europea, come avviene per i partiti politici a livello europeo".

⁴⁴ Secondo GROSSO, *op. cit.*, p. 15 s., manca nel sistema normativo comunitario "una compiuta disciplina delle strutture associative attraverso le quali i cittadini possano eventualmente

quanti ritengono in proposito insufficiente l'art. 12 della Carta.

Soprattutto, però, emerge nei partiti politici europei una scarsa capacità di distinguersi dai partiti politici nazionali e di presentare programmi propri: in larga parte infatti i partiti europei non prevedono un'affiliazione diretta, ma mutuata attraverso quella del partito nazionale più affine⁴⁵. Solo Europe Ecology⁴⁶, durante le ultime elezioni del 2009, si è rivolta a tutti i cittadini Europei con un programma autenticamente comune.

3.4.1. Una democrazia partecipativa.

L'art. 11 TUE completa il quadro dei diritti "politici" del cittadino europeo verso l'Unione⁴⁷, affermando il principio della democrazia partecipativa⁴⁸. Diversamente dal principio della democrazia rappresentativa, questo non viene considerato "fondamentale" per il funzionamento dell'Unione: in effetti consta in larga parte nella riaffermazione di condotte ispirate al principio di trasparenza e all'impegno a consultare, per quanto possibile, le associazioni rappresentative e, in generale, la società civile⁴⁹. L'art. 11 è ripreso testual-

mente con le seguenti parole: "L'Unione europea deve consentire ai cittadini europei di esercitare i propri diritti rappresentativi", disciplina necessaria per garantire la sfera politica dei cittadini europei. A suo avviso mancano ad esempio norme sull'adesione, sul diritto a far parte dei gruppi dirigenti, a fondare partiti nuovi, ecc. Nelle Proposte inviate dal Parlamento europeo alla Convenzione intergovernativa del 1996 a proposito della cittadinanza (*La citoyenneté de l'Union*, cit., p. 55 s.) del resto, si proponeva, al fine di rafforzare il fondamento democratico dell'Unione, di inserire un nuovo articolo che prevedesse:

1) Tutti i cittadini dell'Unione hanno il diritto di riunirsi in modo pacifico.

2) Tutti i cittadini dell'Unione hanno il diritto di fondare o di iscriversi nelle associazioni, partiti politici e sindacati.

3) I partiti, sindacati e associazioni transnazionali contribuiscono alla fondazione della volontà dell'Unione. Essi beneficiano della protezione de'Unione e dei suoi Stati membri.

⁴⁵ Vedi in tal senso l'EDITORIALE, non firmato, al numero 153 di *Queste istituzioni*, aprile-giugno 2009, p. I ss., *ivi* p. V ss.

⁴⁶ *Ibidem*, p. VII.

⁴⁷ L'art. 12 concerne infatti il ruolo dei Parlamenti nazionali nel funzionamento dell'Unione ed esula quindi dal presente lavoro.

⁴⁸ Su questa nozione, vedi per tutti SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario, sviluppi attuali e prospettive*, in *www.astrid-on-line.it* e GROSSO, *op. cit.*, p. 18 ss., che ne evidenzia il ruolo complementare, ma non irrilevante, rispetto al principio rappresentativo. Sarebbero anzi proprio le forme partecipative al dibattito politico, in senso lato, "che costruiscono l'identità politica e sociale di una comunità". Anche RICOLA, *op. cit.*, p. 267, sottolinea come questi processi partecipativi mirino "a porre argini a un processo politico integralmente ingessato nei canali della rappresentanza politico-partitica".

⁴⁹ Nel *Libro bianco sulla governance*, cit., p. 15, nota 9, la società civile è così definita: "La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le 'parti socia-

mente dall'art. I-47 del Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa; il TUE non ha invece recepito il successivo art. I-48, concernente le parti sociali e il dialogo sociale autonomo⁵⁰.

La necessità di aprire un dialogo più stretto con la società civile era già stato enunciato chiaramente dalla Commissione nel *Libro Bianco*⁵¹.

“Cinque principi sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti proposti nel presente Libro bianco: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza*. Ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica. Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale. Essi rivestono particolare rilievo per l'Unione, se essa vuole far fronte alle sfide indicate nel capitolo precedente.

• **Apertura.** Le istituzioni devono operare in modo più aperto: assieme agli Stati membri, devono adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico, che cosa fa l'Unione europea e in che consistono le decisioni che essa adotta. Questo principio riveste particolare importanza se si vuole accrescere la fiducia dei cittadini in istituzioni complesse.

• **Partecipazione.** *La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro per-*

li), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose”. Tale riferimento alla società civile costituisce un seguito al documento della Commissione, elaborato quale base per i dibattiti, “*La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato*”, COM(2000)11 def. del 18 gennaio 2000. Per ulteriori documenti che sottolineano il ruolo della società civile, vedi anche il progetto di parere del Comitato economico e sociale su “L'attuazione del Trattato di Lisbona, la democrazia partecipativa e l'iniziativa europea dei cittadini (art. 11 TUE)” del 9 marzo 2009, CESE 187/2010 def.

⁵⁰ Articolo I-48: “Le parti sociali e il dialogo sociale autonomo

L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia. Il vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione contribuisce al dialogo sociale”.

Tale articolo riprendeva dei suggerimenti della Commissione contenuti nel *Libro bianco*, al paragrafo su come *Far partecipare la società civile*, in cui un ruolo significativo era destinato ai sindacati. Infatti, “Le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali hanno un ruolo e un influsso particolari. Il trattato CE prevede che quando la Commissione prepara le sue proposte, in particolare nel settore della politica sociale, debba consultare i datori di lavoro ed i lavoratori, i quali, a determinate condizioni, possono concludere accordi vincolanti che successivamente (nell'ambito del dialogo sociale) entrano a far parte del diritto comunitario. Occorre sollecitare ancor più le parti sociali a servirsi dei poteri loro conferiti dal trattato di concludere accordi su base volontaria”.

⁵¹ *Ibidem*, p. 35.

corso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione” (corsivo aggiunto).

Attraverso la democrazia partecipativa si mira pertanto ad avvicinare i cittadini europei alle istituzioni, di cui il principio della democrazia rappresentativa ha già garantito la legittimità.

Il comma 1 dell'art. 11 enuncia infine l'impegno delle istituzioni (curiosamente qui non si parla anche di organi e organismi, come in altri punti dei Trattati) a dare ai cittadini e alle associazioni la possibilità di far conoscere le loro opinioni⁵². I due commi successivi specificano le modalità con cui tale possibilità viene garantita: le istituzioni manterranno un dialogo regolare e trasparente con le associazioni rappresentative e la società civile e soprattutto, prima di presentare proposte normative, la Commissione procederà ad ampie consultazioni con le parte interessate⁵³.

3.4.2. Il diritto di iniziativa popolare.

L'art. 11, al comma 4, inserisce anche un istituto di democrazia diretta, e cioè la possibilità per un numero significativo (almeno un milione) di cittadini degli Stati membri, di invitare la Commissione a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. Le modalità di esercizio di tale diritto saranno disciplinate da un regolamento, da adottare con le modalità indicate nell'art. 24, comma 1, TFUE.

Si tratta del più significativo diritto dei cittadini inserito nei Trattati di Lisbona⁵⁴, e quello su cui si è maggiormente concentrato l'interesse dei commentatori e delle istituzioni stesse.

Benché il testo dell'articolo sia molto cauto, circoscrivendo accuratamente il diritto di iniziativa alle materie già di competenza delle istituzioni, e specificando che l'atto di cui si promuove la proposta da parte della Commissione (che resta evidentemente libera di accogliere o meno la richiesta dei cittadini),

⁵² Cfr. PINELLI, *op. cit.*, p. 928.

⁵³ *Ibidem*, p. 929. Sul diritto dei cittadini ad essere consultati vedi anche GROSSO, *op. cit.*, p. 20 s.

⁵⁴ L'inserimento di questo diritto nel Trattato di Amsterdam era già stato suggerito dal Parlamento europeo (*Citoyenneté*, cit., p. 57 s.); infatti, “le droit d'iniziativa législative est un moyen particulièrement efficace de renforcer les droits de participation du citoyen”.

deve essere necessario per attuare i Trattati, il nuovo diritto rappresenta una novità considerevole perché in tal modo i cittadini

“svolgerebbero un ruolo diretto nell'esercizio del potere di sovranità dell'Unione europea, essendo coinvolti per la prima volta direttamente nell'avvio delle proposte legislative comunitarie”⁵⁵.

In realtà, come si vedrà nel Capitolo successivo, già da tempo i cittadini europei possono sollecitare, attraverso petizioni al Parlamento europeo, la presentazione di proposte normative su temi che li concernono direttamente, ma il seguito dato a tali petizioni è risultato spesso irrilevante, e, soprattutto, l'atto, anche se presentato non da individui, ma da gruppi organizzati, come ad esempio il WWF, resta privo di visibilità politica. Una raccolta di consensi su un progetto unitario, condotta tra più Stati, con l'obiettivo di raggiungere almeno un milione di firme, acquista invece una rilevanza che indurrà la Commissione, se non altro, ad occuparsi seriamente dell'iniziativa.

Ancor prima che i Trattati di Lisbona entrassero in vigore, quindi, il Parlamento, con una sua risoluzione del 7 maggio 2009, aveva chiesto alla Commissione di attivarsi per presentare una proposta di regolamento che disciplinasse la materia, individuando soprattutto il numero minimo degli Stati di cui i proponenti dell'iniziativa dovevano essere soggetti. La proposta è stata resa nota il 31 marzo 2010 e presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nell'aprile successivo⁵⁶, con l'obiettivo di far approvare il regolamento in corso d'anno.

Le questioni più rilevanti, sollevate in merito alla disciplina di questo diritto, hanno riguardato il numero minimo dei proponenti e degli Stati di cui questi sono cittadini⁵⁷, e la scelta tra l'ammissione automatica della proposta o il suo vaglio preventivo da parte della Commissione. Ancora più significativo, comunque, è apparso il dibattito tra quanti, soprattutto negli Stati nordici, favorevoli al nuovo istituto, premevano per porre il minimo possibile di condizioni, e quanti invece tendevano a “ingessarlo”, prevedendo procedure e control-

li severi. Su questi temi, la Commissione ha presentato un *Libro Verde*, esponendo le opzioni possibili e raccogliendo le risposte delle parti interessate⁵⁸. Nella proposta di regolamento, che pare andare incontro alle tesi di quanti suggeriscono prudenza, si è stabilita, per assicurare il carattere transnazionale dell'iniziativa, una duplice condizione: all'art. 7 si prevede infatti che

1. Un'iniziativa dei cittadini deve essere firmata da cittadini di almeno un terzo degli Stati membri.
2. In un terzo degli Stati membri, l'iniziativa dei cittadini deve essere firmata da almeno il numero minimo di cittadini indicato nell'allegato I.

Il numero di un milione di cittadini è richiamato nell'art. 2, comma 1, mentre l'età minima per votare è quella fissata da ogni Stato per le elezioni al Parlamento europeo (art. 3, comma 2). Complesse sono poi le procedure per raccogliere le firme. Secondo l'articolo 5, infatti, prima di iniziare la raccolta delle firme, il proponente ne chiede la registrazione alla Commissione⁵⁹, che procede solo se le proposte hanno carattere di serietà e non violano principi dell'Unione. In seguito, una volta raccolte 300.000 firme in almeno tre Stati membri, è necessario sottoporre alla Commissione (art. 8) la richiesta di decisione sull'ammissibilità dell'iniziativa, cui l'istituzione deve rispondere entro due mesi. L'iniziativa viene ammessa se soddisfa alle seguenti condizioni:

- a) riguarda un tema per il quale può essere adottato un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati
- b) e rientra nell'ambito delle competenze della Commissione di presentare una proposta.

L'art. 11 stabilisce infine quale sia l'esito dell'iniziativa, infatti

1. Quando la Commissione riceve un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 10, essa:
 - a) pubblica senza indugio l'iniziativa dei cittadini sul suo sito web;
 - b) esamina l'iniziativa dei cittadini e, entro quattro mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni riguardo all'iniziativa, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire in tal senso.

⁵⁵ Vedi considerando C della Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 “*recante richiesta alla Commissione di presentare una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'attuazione dell'iniziativa dei cittadini*” [2008/2169(INI)].

⁵⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Bruxelles, 21 aprile 2010, 2010/0074 COD; *NOTA della Presidenza al Consiglio “Affari generali”* [n. prop. Com.: COM(2010)119 final – 2010/0074 (COD)]: Oggetto: *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini*.

⁵⁷ Già in *La citoyenneté*, cit., p. 58, il Parlamento europeo aveva sostenuto che per ottenere un effetto integrativo, e non risolversi nel servire unicamente gli interessi di qualche gruppo costituitosi a livello nazionale, l'iniziativa doveva provenire da un cospicuo numero di Stati, anche se non veniva fissato un numero minimo.

⁵⁸ Vedi COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bruxelles, 11 novembre 2009 COM (2009)622 definitivo, *Libro Verde, Diritto d'iniziativa dei cittadini europei*.

⁵⁹ Il proponente deve indicare (art 5, comma 1) le informazioni indicate nell'allegato II, riguardanti in particolare l'oggetto, gli obiettivi e le fonti di finanziamento e di sostegno di tale iniziativa dei cittadini, che vengono poi annotate in un registro.

2. La comunicazione di cui al paragrafo 1, lettera b, viene notificata all'organizzatore dell'iniziativa dei cittadini, al Parlamento europeo e al Consiglio e viene resa pubblica.