



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Unione europea

La cittadinanza europea tra diritti e limiti:  
il caso *Delvigne*

RELATORE

Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO

Stefano Romanelli

Matr. 072812

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

# Indice

Introduzione	4
--------------	---

## Capitolo I

### *La cittadinanza europea*

1. L'istituzione della cittadinanza europea	7
2. Lo <i>status</i> di cittadino dell'Unione europea	8
3. La cittadinanza europea da funzione "complementare" a funzione "aggiuntiva"	11
4. I limiti delle situazioni meramente interne	13
5. La perdita della cittadinanza europea e la sentenza <i>Rottmann</i>	16
6. Considerazioni conclusive	19

## Capitolo II

### *I diritti dei cittadini dell'Unione europea*

1. Il diritto di libertà di circolazione e di soggiorno	23
2. Limiti alla libertà di circolazione e di soggiorno	25
3. I diritti politici	28
4. Il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali	31
5. Il diritto di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo	34
6. Il diritto di petizione al Parlamento europeo	38
7. Cenni su altri diritti	40

## Capitolo III

### *La sentenza Delvigne*

1. La causa C-650/13	44
2. Il quadro normativo	46

3. Le questioni pregiudiziali	49
4. Riferimenti della Corte alla sentenza <i>Spagna/Regno Unito</i> del 12 settembre 2006 ed alla sentenza <i>Eman e Sevinger</i> del 12 settembre 2006	52
5. Il giudizio della Corte	55
6. Le limitazioni ai diritti del cittadino europeo	58
7. Osservazioni finali	60
Conclusioni	62
Bibliografia	66

## *Introduzione*

Il presente lavoro è nato con l'obiettivo di commentare una recente sentenza della Corte di giustizia europea, cioè la sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-650/13, *Delvigne*. Essa appartiene alle sentenze della Corte sulla cittadinanza dell'Unione europea e sui diritti che da essa discendono, in particolare il diritto di voto al Parlamento europeo. Tale sentenza riguarda, quindi, un ambito molto importante del diritto dell'Unione europea, che è stato – ed è tuttora – al centro di ampi dibattiti.

Il punto su cui la tesi è incentrata è che la cittadinanza europea svolge un ruolo fondamentale tanto all'interno dell'Unione, quanto nei confronti dei cittadini europei e degli Stati membri. Essa garantisce prevalentemente diritti, ma pone anche, in misura minoritaria, dei limiti. La sentenza *Delvigne* appare proprio un caso in cui la Corte esprime un giudizio relativo a tale funzione della cittadinanza.

È necessario, pertanto, delineare il quadro in cui la sentenza è inserita, in modo da poter comprendere l'origine, le cause e lo svolgimento del procedimento, nonché il giudizio della Corte e le conseguenze che potrà produrre.

È stato opportuno spiegare cosa sia la cittadinanza europea, presentando l'origine di tale istituto, la sua evoluzione nel corso degli anni, fino a giungere all'attuale interpretazione, data dalla Corte, della cittadinanza come *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Inoltre, è illustrato come la cittadinanza è acquisita e come può essere persa o revocata, nonché i limiti che essa incontra.

Una volta analizzata la funzione della cittadinanza europea, si è passato ai diritti che da essa discendono. Tali diritti sono incrementati, quantitativamente e qualitativamente, nel corso degli anni, in base all'evoluzione della cittadinanza stessa, ma non sembrano ancora essere pienamente conosciuti e valorizzati dai cittadini europei, a volte ostacolati anche dagli Stati membri. Di particolare rilievo sono il diritto di libera circolazione e soggiorno (il primo dei diritti) e i diritti politici (tra questi, specialmente il diritto di elettorato attivo e passivo, tanto alle elezioni locali quanto al Parlamento europeo). Tali diritti sono trattati in maniera più approfondita poiché sono i principali e, nel caso del diritto di voto al Parlamento europeo, perché strettamente collegato alla sentenza *Delvigne*. È dato spazio anche agli altri diritti di cui godono i cittadini e, in aggiunta, sono indicati

i limiti o le condizioni che tutti i diritti illustrati possono incontrare nella loro attuazione.

Infine, è stata analizzata la sentenza *Delvigne*. Di tale sentenza, è contestualizzata l'origine della causa, il quadro normativo (non solo europeo, ma anche francese) in cui si inserisce, le questioni pregiudiziali proposte alla Corte ed il giudizio di quest'ultima. Inoltre, c'è un approfondimento su alcuni punti cui la Corte fa riferimento, cioè ad alcune proprie precedenti sentenze riguardanti il diritto di voto al Parlamento europeo e alla questione della limitazione dei diritti dei cittadini. Inoltre, sono presentate alcune osservazioni sul giudizio della Corte e su come esso potrebbe essere interpretato.

Si è cercato di dare un impianto consequenziale e omogeneo all'opera, in modo da rendere comprensibili i vari passaggi ed i collegamenti tra i paragrafi. Infatti, è presente uno stretto legame tra la cittadinanza europea, con i relativi diritti, e la sentenza commentata, nel senso che le garanzie ed i limiti previsti teoricamente per i primi, vengono attuati praticamente nella seconda. Tuttavia, emerge una certa complessità della materia trattata, anche dovuta al fatto che in molti casi è attuata in maniera differente dai diversi Stati membri, come si può notare soprattutto dagli esempi dei criteri di attribuzione e perdita della cittadinanza e del diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo.

Rispetto ai contenuti originali della cittadinanza, sono evidenti i progressi realizzati. Nonostante il processo di evoluzione della cittadinanza non sia probabilmente ancora concluso, essa ha raggiunto dei buoni risultati, superando dei limiti in precedenza posti, aumentando la sua incidenza nella vita dei cittadini europei, coinvolgendoli nei processi decisionali e garantendo così una maggiore democraticità. Sebbene la cittadinanza non possa ancora essere considerata lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, quantomeno costituisce un valore aggiunto da cui non si può prescindere e che avvalorata la cittadinanza nazionale.

Nell'analisi svolta si tiene anche conto di questi sviluppi, del ruolo incisivo svolto dalla Corte nella definizione del diritto dell'Unione.

Come base giuridica di questo lavoro, sono rilevanti i riferimenti ai Trattati dell'Unione europea – il Trattato sull'Unione europea (TUE) ed il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – ed alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Particolarmente considerata è anche la giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha sempre svolto un ruolo di garanzia (ed innovazione) del diritto dell'Unione; viene dato

spazio soprattutto alle sentenze della Corte collegate con la cittadinanza europea ed i diritti che ne derivano. Naturalmente, si fa uso anche di vari atti dell'Unione, nonché di alcuni rapporti, relazioni e comunicazioni delle istituzioni dell'Unione.

Questi riferimenti risultano presenti in tutti i contenuti illustrati, tanto nella ricostruzione della cittadinanza europea e dei diritti, quanto nel commento alla sentenza *Delvigne*. Tale sentenza è pertinente con il quadro presentato e appare un coerente risultato dell'evoluzione di questa materia, stando alle conclusioni che si possono raggiungere.

# Capitolo I

## *La cittadinanza europea*

### *1. L'istituzione della cittadinanza europea*

La cittadinanza europea è stata istituita nell'ordinamento giuridico della Comunità europea con il Trattato di Maastricht del febbraio 1992.

Tale cittadinanza è nata con lo scopo di rafforzare il processo di integrazione europea, considerando l'individuo non più solamente nella sua dimensione economica, ma anche come soggetto politico e sociale.

Si realizzava questa nuova visione dell'individuo per affiancarla alle altre novità introdotte dal Trattato di Maastricht, che consistevano nella creazione dell'Unione europea e nella trasformazione della Comunità economica europea in Comunità europea. Inoltre il Trattato stesso riconosceva i diritti umani fondamentali, derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, come principi generali del diritto comunitario.

L'idea della cittadinanza europea era sorta già negli anni '70, quando si pensava di attribuire ai cittadini degli Stati membri nuovi diritti; si trattava di "diritti speciali"<sup>1</sup> che assumevano la forma di un trattamento privilegiato nei confronti degli stranieri comunitari. La vera svolta si ebbe dalla fine degli anni '80 e in particolare nel 1990. Infatti, si iniziò a pensare di rivalutare i presupposti del diritto di libera circolazione, che fino a quel momento era garantito solamente agli individui in possesso della cittadinanza di uno Stato membro che esercitassero una attività economica. Nel 1990 la natura di tale diritto è stata cambiata con tre direttive del Consiglio<sup>2</sup> che sostanzialmente estendevano la libertà di circolazione e soggiorno a chiunque fosse cittadino di uno Stato membro purché avesse un'assicurazione sanitaria e reddito sufficiente, in modo da evitare di essere un onere per il Paese ospite. Nondimeno, in precedenza, in particolare dalla metà degli anni '70 e negli anni '80, la Corte aveva svolto un ruolo importante nell'ampliare i titolari del diritto di libera circolazione,

---

<sup>1</sup> Così li ha definiti CARTABIA, *Cittadinanza Europea*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. VII, Roma, 1995, p. 1.

<sup>2</sup> Si tratta delle direttive 90/364/CEE, 90/365/CEE e 90/366/CEE (poi sostituita dalla direttiva del Consiglio 93/96/CEE).

estendendolo a tutti coloro che si spostassero per la fruizione o la prestazione di una attività economica<sup>3</sup>.

Nelle conferenze intergovernative del 1990 e del 1991 sono poi state elaborate le norme riguardanti l'istituto della cittadinanza europea che sono riprese nel Trattato sulla Comunità europea (TCE) dagli articoli 8-8E.

Il valore della cittadinanza europea era dato sia (e soprattutto) dai singoli diritti che ne derivavano, che dalla sua capacità di attribuire un *plus* rispetto ai vari diritti che venivano conferiti in base alla cittadinanza nazionale ed ai quali si sommavano quelli definiti dagli articoli 8-8E TCE. Lo scopo di tali diritti è, infatti, quello di creare una sorta di collegamento politico tra tutti i cittadini dell'Unione, non essendoci una comune appartenenza ad un popolo e

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<sup>4</sup>.

Perciò è possibile affermare che il conferimento di singoli diritti non solo costituisce il valore aggiunto della cittadinanza europea, ma permea l'intero Trattato sulla Comunità europea.

Inoltre tale cittadinanza, aggiungendosi a quella nazionale<sup>5</sup>, ha le sue fondamenta nell'espressa volontà dei Paesi membri di rafforzare i legami dei popoli dell'Unione, nonostante i loro caratteri differenti, e di tutelare i diritti e gli interessi dei cittadini all'interno di un comune spazio politico europeo, per il quale diviene strumentale la cittadinanza stessa.

## 2. *Lo status di cittadino dell'Unione europea*

L'art. 20, par. 1, TFUE, afferma che "è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro". Lo *status* di cittadino europeo richiede quindi l'unico presupposto di possedere la cittadinanza di

---

<sup>3</sup> Si veda la sentenza della Corte di giustizia del 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, *Luisi e Carboni*, come pure la sentenza della Corte di giustizia del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*.

<sup>4</sup> Punto 32 delle conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 30 settembre 2009 relative alla sentenza della Corte di giustizia del 2 marzo 2010, causa C-135/08, *Rottmann*.

<sup>5</sup> A tal proposito, si veda Capitolo I, paragrafo 3.

uno Stato membro, che viene attribuita secondo i criteri di conferimento della cittadinanza nazionale. Di conseguenza sono i singoli Stati a decretare, autonomamente, chi siano i propri cittadini e a quali condizioni, ed automaticamente questi ottengono lo *status* di cittadini dell'Unione. Pertanto la cittadinanza europea potrebbe anche essere definita come “*sui generis*. Essa infatti è una cittadinanza senza nazionalità”<sup>6</sup>, che assume il possesso della cittadinanza di un altro ordinamento quale unico presupposto di attribuzione. Essa, che riguarda solo le persone fisiche, esclude la definizione autonoma da parte dell'Unione dei criteri di acquisizione o perdita; inoltre nessuno Stato membro né le istituzioni dell'UE possono in alcun modo mettere in discussione i criteri relativi alla cittadinanza scelti da uno Stato.

La Corte di giustizia europea, tuttavia, ha stabilito che la materia di attribuzione della cittadinanza, benché di competenza statale, debba rispettare il diritto comunitario<sup>7</sup>. Inoltre gli Stati incontrano i limiti derivanti dal diritto dell'Unione in base al principio di proporzionalità quando le loro competenze in materia di cittadinanza incidono sullo *status* di cittadino europeo<sup>8</sup>.

Dallo *status* di cittadino dell'Unione derivano diritti e doveri, che possono essere fatti valere sia nei confronti dell'Unione stessa che soprattutto nei confronti degli altri Stati membri. È lo stesso art. 20, par. 2, TFUE, ad enunciare i diritti di cui godono i cittadini:

Essi hanno, tra l'altro:

- 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

---

<sup>6</sup> Così la definisce ROSSI, *I cittadini*, in TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, II ed., Torino, 2006, p. 116.

<sup>7</sup> Si veda, a tal proposito, la sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*.

<sup>8</sup> La Corte ha affermato ciò nella sentenza *Rottmann*, cit., per la quale si veda oltre.

dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Dalla formulazione di questo elenco si può intendere che esso sia solamente esemplificativo, in quanto i diritti in esso presenti vanno intesi in senso ampio, ed infatti ad essi se ne aggiungono altri che possono addirittura essere anche di maggior rilievo. Un esempio di ciò è il divieto di discriminazione fondato sulla cittadinanza, il quale si prefigge lo scopo di evitare un differente trattamento tra cittadini nazionali e cittadini degli altri Stati membri ed è quindi ricollegabile al principio della parità di trattamento ed al principio di eguaglianza.

A tal proposito, non è casuale che le disposizioni in materia di cittadinanza siano state collocate nel TFUE, agli articoli dal 20 al 25, nella Parte seconda del Titolo II che comprende le disposizioni generali assieme alle norme di non discriminazione.

In generale, si può dire che, oltre ai diritti elencati in questi articoli, lo *status* di cittadino europeo comprenda tutte le posizioni soggettive attive e passive presenti nei Trattati; talvolta queste disposizioni sono valide anche nei confronti delle persone giuridiche.

Per quanto riguarda i doveri dei cittadini, si può affermare invece che non ce ne siano specificamente elencati o riconoscibili; tuttavia, come rilevato da parte della dottrina<sup>9</sup>, è possibile ricostruire nel Trattato alcuni doveri a carico dei cittadini, senza che essi siano specificati per evitare collisioni tra la “fedeltà” allo Stato ed all’Unione.

Alla Corte di giustizia si deve gran parte dello sviluppo dello *status* di cittadino dell’Unione, in quanto con la sua giurisprudenza ha enucleato una nozione della cittadinanza europea che gode di una maggiore autonomia rispetto a quella nazionale ed è sempre più attratta nell’ambito del diritto dell’Unione. In particolar modo, essa ha affermato che:

lo *status* di cittadino europeo è destinato a diventare lo *status fondamentale* dei cittadini degli Stati membri<sup>10</sup> (cors. agg.).

La Corte intende quindi segnalare la centralità e l’importanza che la cittadinanza ha assunto – ma forse sarebbe più corretto dire “dovrebbe as-

---

<sup>9</sup> Scrivono di ciò ROSSI, *op. cit.*, p. 113, e LOGROSCINO, *La cittadinanza dell’Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2006, p. 417 ss.

<sup>10</sup> La Corte di giustizia ha affermato ciò per la prima volta nella sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*.

sumere” – per i cittadini degli Stati membri. Infatti, mancando alla cittadinanza europea una propria autonomia, i concetti di appartenenza e partecipazione risultano mediati ed in alcuni casi addirittura estranei<sup>11</sup>. Comunque non si può negare che la funzione della cittadinanza abbia fatto passi avanti rispetto alla sua istituzione, sia per quanto riguarda la sua interpretazione, che per il suo valore nei confronti dei cittadini e degli Stati membri.

### *3. La cittadinanza europea da funzione “complementare” a funzione “aggiuntiva”*

Il Trattato di Maastricht, che istituiva la cittadinanza dell’Unione, ne stabiliva il carattere derivato o duale rispetto alla cittadinanza nazionale, in quanto essa è attribuita in maniera automatica dagli Stati ai propri cittadini, senza che l’Unione interferisca in alcun modo nella definizione dei criteri. Per queste ragioni la cittadinanza europea è anche stata definita “ancillare”, nel senso che diventa “una sorta di superfetazione di quella nazionale”<sup>12</sup>.

Il successivo Trattato di Amsterdam, del 1997, confermava il carattere derivato della cittadinanza europea, definendola espressamente come “complementare”. In tal modo si intendeva esaudire la volontà degli Stati nel porre un limite alla stessa, sottolineando come essa non sostituisse né potesse condizionare la cittadinanza nazionale.

Il Trattato di Nizza (2001) sostanzialmente ribadiva la nozione dell’istituto. Il Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa (2004) apportava un’importante modifica in base alla quale “la cittadinanza dell’Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”<sup>13</sup>; tuttavia esso non è mai entrato in vigore.

La funzione “aggiuntiva” della cittadinanza europea è ripresa nel Trattato di Lisbona del 2007, che, per il resto, lascia sostanzialmente immutato l’impianto precedente in tema di cittadinanza.

---

<sup>11</sup> Questa idea si ritrova in GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012, p. 110.

<sup>12</sup> Così scrive MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, II ed., Torino, 2014, p. 16, nota 36.

<sup>13</sup> Art. I-10, Titolo II, Parte I del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

Sebbene parte della dottrina<sup>14</sup> non abbia dato troppo peso alla novità introdotta, è possibile affermare che vi sia uno sviluppo della cittadinanza europea in quanto “aggiuntiva”. Così essa rientra ancora di più nella sfera del diritto dell’Unione ed ottiene rilevanza autonoma, divenendo meno legata alla cittadinanza nazionale. Inoltre, essa gode di una più ampia sfera di operatività che le permette di attrarre ambiti che precedentemente erano esclusi. Perciò sorge la questione se gli Stati abbiano ancora scelta libera e completa nei criteri di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale, da cui derivano poi una serie di diritti ad essa strumentali, oppure se il Trattato disciplina di per sé il diritto della cittadinanza europea, di cui il cittadino fruirebbe quindi direttamente.

Si potrebbe considerare valida una sintesi tra queste due opzioni: in quanto “aggiuntiva”, la cittadinanza europea viene attribuita e revocata in base a criteri scelti dallo Stato nazionale, però una volta acquisita essa diviene autonoma ed è disciplinata dal diritto dell’Unione; in altre parole, è una cittadinanza che all’origine sorge da quella nazionale ma poi vi si distacca e segue una via “parallela”<sup>15</sup>. Essa dovrebbe divenire, pertanto, un istituto progressivamente autonomo dalla cittadinanza nazionale. Persiste tuttavia la volontà degli Stati membri di mantenere la materia della cittadinanza di loro competenza esclusiva, dunque bisogna vedere se e come la nuova visione della cittadinanza si realizzerà.

A tal proposito, un ruolo importante potrebbe essere svolto dalla Corte di giustizia europea. La Corte ha affermato più volte<sup>16</sup> che la competenza statale di attribuzione della cittadinanza – benché libera ed insindacabile – deve rispettare il diritto dell’Unione ed i principi fondamentali. Inoltre, nella sentenza *Rottmann*, la Corte è sembrata incline a fare della cittadinanza europea un istituto soggetto alla normativa europea, disciplinato dai principi dell’ordinamento dell’Unione. Infatti, la Corte afferma in tale sentenza:

---

<sup>14</sup> A titolo esemplificativo, si veda VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, III ed., Bari, 2013, p. 105 che scrive “[r]ispetto alla cittadinanza nazionale quella europea costituisce una cittadinanza duale, o derivata”, come pure PONZANO, *Identità europea e cittadinanza dell’Unione*, in BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, p. 22, che afferma “[l]’intenzione degli Stati membri sembra essere stata quella di rafforzare l’idea che la cittadinanza europea può solo aggiungere diritti e non può detrarre rispetto alla cittadinanza nazionale”.

<sup>15</sup> Così MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 24.

<sup>16</sup> Ad esempio, nella sentenza *Micheletti*, cit.

Con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che [...] si trovi [...] 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<sup>17</sup>.

Si può dedurre che la cittadinanza di uno Stato membro non possa limitare la cittadinanza dell'Unione in maniera ingiustificata, né i diritti (e doveri) che da questa derivano, e debba di conseguenza rispettare i diritti stessi e le norme europee.

Se così fosse, la funzione “aggiuntiva” garantirebbe alla cittadinanza europea un valore innovativo e centrale nell'ordinamento europeo, ed otterrebbe una dimensione propria.

In tal modo la cittadinanza europea può divenire lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, come auspicato dalla Corte nella sentenza *Grzelczyk*, e garantire loro un medesimo trattamento indipendentemente dalla nazionalità<sup>18</sup>. Se così fosse, la cittadinanza dell'Unione ed i diritti che ne discendono avrebbero un carattere ancora più distintivo.

#### 4. I limiti delle situazioni meramente interne

L'Unione europea incontra un limite alle sue competenze nei confronti degli Stati membri nell'impossibilità giuridica di intervenire nelle situazioni meramente interne ad uno Stato – che dunque sfuggono all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. In particolare, si può distinguere tra due fattispecie di situazioni interne: la prima, relativa alle norme sulla libertà di circolazione, riguarda i casi in cui gli elementi della situazione interna sono circoscritti ad un unico Stato membro, senza alcun elemento di estraneità; la seconda invece concerne l'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario, nel caso in cui la competenza sia esclusiva dello Stato. Nella prima situazione l'ordinamento comunitario non è operativo riguardo al caso concreto, mentre nella seconda non c'è una norma dell'Unione perché questa incontra dei limiti genetici relativi all'applicazione della materia stessa.

Molti Stati membri e la Commissione hanno sostenuto la natura meramente interna dei criteri di attribuzione e perdita della cittadinanza euro-

---

<sup>17</sup> Sentenza *Rottmann*, cit., punto 42.

<sup>18</sup> Sentenza *Grzelczyk*, cit., punto 31.

pea da parte dello Stato. Tuttavia è sorta la questione se il possesso della cittadinanza europea possa attrarre nell'ambito comunitario una situazione che apparirebbe meramente interna. In caso di risposta affermativa, lo Stato incontrerebbe dei limiti nel trattamento del proprio cittadino, in quanto la cittadinanza europea garantirebbe ad una persona il rispetto dei diritti che da essa derivano anche da parte del proprio Stato nazionale. Da ciò potrebbe discendere che un soggetto che non si è spostato in un altro Paese membro e non abbia altro collegamento con il diritto dell'Unione se non quello della cittadinanza europea (ritrovandosi quindi in una situazione meramente interna), possa esigere il rispetto dei diritti derivanti dall'esclusivo possesso della cittadinanza europea da parte del proprio Stato nazionale.

Fino alla sentenza *Rottmann*, nonostante qualche apertura da parte della dottrina<sup>19</sup>, la giurisprudenza non aveva mai affermato in maniera esplicita che la sola cittadinanza europea potesse attrarre una situazione puramente interna nell'ambito del diritto comunitario. Tuttavia la Corte, già prima di questa sentenza, aveva interpretato in senso restrittivo le situazioni interne, escludendole qualora fosse riscontrabile un elemento transfrontaliero, anche molto debole, che potesse ricondurre la situazione nell'ambito comunitario. Si può ravvisare ciò nelle sentenze *Garcia Avello* e *Zhu e Chen*<sup>20</sup>, in cui la Corte non ritiene le situazioni dei ricorrenti meramente interne per il solo motivo di non aver esercitato il diritto di libera circolazione, ricorrendo al ruolo della cittadinanza europea come *status* fondamentale ed alla necessità di tutelare i diritti che da essa derivano.

Nella sentenza *Rottmann* la Corte conferma la sua giurisprudenza precedente, affermando che:

il fatto che una materia rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, le norme nazionali di cui trattasi debbano rispettare quest'ultimo<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> In tal senso, si vedano STROZZI, MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, VI ed., Torino, 2013, p. 54, ed ancora STROZZI, *Limiti e contro limiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 25 ss.

<sup>20</sup> Rispettivamente, sentenza della Corte di giustizia del 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, e sentenza della Corte di giustizia del 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*.

<sup>21</sup> Sentenza *Rottmann*, cit., punto 41. Si ritornerà più approfonditamente sulla medesima sentenza nel paragrafo successivo.

Lo stesso approccio è seguito dalla Corte nella sentenza *Ruiz Zambrano*<sup>22</sup> in cui ha esteso i diritti derivanti dalla cittadinanza europea anche ai cittadini c.d. statici, cioè che non si siano avvalsi della libertà di circolazione. In tal modo la Corte ha utilizzato l'art. 20 TFUE come strumento per superare i limiti delle situazioni meramente interne, così garantendo i diritti che derivano dalla cittadinanza europea.

Da queste due sentenze è possibile dedurre che la cittadinanza dell'Unione è lo strumento che collega il diritto dell'Unione a situazioni nazionali a cui altrimenti non sarebbe collegato, senza tuttavia ampliare il campo di applicazione *ratione materiae* del Trattato a tali situazioni.

Anche le successive sentenze *McCarthy* e *Dereci e altri*<sup>23</sup> sembrano deporre in tal senso. Infatti, in entrambe la Corte sostanzialmente afferma che la situazione di un cittadino dell'Unione che non abbia usufruito della libertà di circolazione non può essere assimilata ad una situazione meramente interna, che la condizione di cittadino dell'Unione deve divenire lo *status* fondamentale dei cittadini europei e dunque questi ultimi possono avvalersi dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea anche nei confronti del proprio Stato; infine aggiunge che gli Stati non possono prendere provvedimenti che privino i cittadini europei del godimento dei diritti connessi a questo *status*, in base all'art. 20 TFUE.

Tuttavia queste sentenze aggiungono una condizione più restrittiva rispetto al caso *Ruiz Zambrano*, cioè:

il criterio relativo alla privazione del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell'Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell'Unione considerata nel suo complesso<sup>24</sup>.

In altre parole, lo Stato membro deve garantire ai propri cittadini tutti i diritti riconosciuti dal Trattato, in quanto opera la cittadinanza europea. Ciò vale dunque anche per i cittadini che non si sono avvalsi della libertà di circolazione, *ex art. 21 TFUE*, qualora siano costretti ad abbandonare sia il territorio del proprio Stato nazionale che quello dell'Unione.

---

<sup>22</sup> Sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

<sup>23</sup> Rispettivamente: sentenza della Corte di giustizia del 5 maggio 2011, causa C-434/09, *McCarthy*, e sentenza della Corte di giustizia del 15 novembre 2011, causa C-256/11, *Dereci e altri*.

<sup>24</sup> Sentenza *Dereci e altri*, cit., punto 66.

La giurisprudenza della Corte sembra ormai acquisita e consolidata nel considerare l'art. 20 TFUE e la cittadinanza europea come mezzi esclusivi per superare le situazioni puramente interne, facendole di conseguenza ricadere nel campo del diritto dell'Unione.

In conclusione, si può dire che la giurisprudenza più recente abbia permesso di sottrarre alcune importanti materie alla sola competenza dello Stato, grazie soprattutto all'elasticità della Corte nel collegare situazioni puramente interne al diritto dell'Unione. In particolar modo, la Corte è stata incisiva nel creare un nuovo rapporto tra cittadinanza europea, operatività del diritto dell'Unione e situazioni meramente interne, in quanto, da un lato, ha modificato le competenze degli Stati nella materia della stessa cittadinanza, dall'altro, ha enucleato una serie di diritti che possono essere fatti valere dai cittadini in qualunque caso.

Ne deriva un quadro che, sebbene ancora non definito del tutto chiaramente ed in cui la cittadinanza mantiene la funzione "complementare", è teso a configurare la cittadinanza europea come *status* fondamentale, con la possibilità di emanciparla da quella nazionale e, di conseguenza, di ridurre il controllo degli Stati membri sui diritti di cittadinanza, facendo così rientrare tale materia nella competenza del diritto europeo.

##### *5. La perdita della cittadinanza europea e la sentenza Rottmann*

I criteri di perdita della cittadinanza europea, così come quelli di acquisto, sono definiti in maniera autonoma rispetto all'Unione. Sono perciò gli Stati membri ad avere il potere di disciplinare la perdita della cittadinanza nazionale e, di conseguenza, di quella europea. In teoria quindi gli Stati sono liberi di determinare tanto l'acquisto quanto la perdita della cittadinanza, senza alcuna interferenza da parte delle istituzioni europee o di altri Stati membri.

Nella sentenza *Micheletti* la Corte aveva, da un lato, confermato agli Stati le competenze sulla cittadinanza, ma dall'altro aveva aggiunto che la stessa competenza in materia dovesse rispettare il diritto dell'Unione. Da ciò si può dedurre che non produrrebbe effetti sulla cittadinanza europea la disposizione di uno Stato che revochi la cittadinanza ad un individuo in contrasto con i diritti fondamentali ed i principi generali dell'Unione<sup>25</sup>,

---

<sup>25</sup> Per fare un esempio chiaro, "una legge di uno Stato membro che disponesse la perdita della propria cittadinanza per ragioni razziali, non sarebbe riconoscibile a livello euro-

oppure che eliminasse la cittadinanza per impedire al cittadino europeo di usufruire dei diritti che derivano da tale *status*. Anche in sentenze successive la Corte ha ribadito questo principio, ritenendo contrarie al diritto dell'UE norme che limitassero i diritti del cittadino europeo, derivanti dalla cittadinanza attribuita da un altro Stato. Tuttavia la Corte si era sempre espressa in sentenze che riguardavano casi astratti di revoca della cittadinanza nazionale, con effetti su quella europea<sup>26</sup>. La Corte si è invece espressa su un caso concreto di revoca della cittadinanza, in particolare acquisita attraverso la naturalizzazione, nella sentenza *Rottmann*.

Si tratta della vicenda di un cittadino austriaco di nascita, il quale si era trasferito in Germania ed aveva ottenuto la cittadinanza tedesca, perdendo però quella originaria. Successivamente gli era stata revocata la cittadinanza tedesca a causa di una frode commessa dal cittadino nell'acquisirla. Non potendo neppure riacquisire la cittadinanza austriaca, il signor Rottmann era in una situazione di apolidia ed aveva perso anche lo *status* di cittadino europeo ed i diritti derivanti.

Nella sua sentenza, la Corte ha ribadito che gli Stati sono competenti in materia di cittadinanza ed ha ritenuto legittima la revoca della naturalizzazione a causa della condotta fraudolenta. Tuttavia, sottolineando l'importanza che ha lo *status* di cittadino europeo nel diritto dell'Unione, ha aggiunto che la valutazione della revoca deve essere fatta in conformità al principio di proporzionalità con riguardo alle conseguenze sulla situazione dell'interessato. Inoltre, il giudice nazionale deve considerare vari elementi:

è necessario, nell'esaminare una decisione di revoca della naturalizzazione, tener conto delle possibili conseguenze che tale decisione comporta per l'interessato e, eventualmente, per i suoi familiari sotto il profilo della perdita dei diritti di cui gode ogni cittadino dell'Unione. A questo proposito, è importante verificare, in particolare, se tale perdita sia giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione commessa dall'interessato, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la decisione di revoca,

---

peo e, pertanto, l'interessato continuerebbe a godere dello *status* di cittadino dell'Unione", in VILLANI, *op. cit.*, p. 107.

<sup>26</sup> Si vedano, ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia dell'11 novembre 1999, causa C-179/98, *Mesbah*, e la sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 2001, causa C-192/99, *Kaur*. In realtà, il principio della sentenza *Micheletti* è riscontrabile anche nella giurisprudenza precedente all'istituzione della cittadinanza europea, come nella sentenza della Corte di giustizia del 20 febbraio 1975, causa 21/74, *Airola*.

nonché alla possibilità per l'interessato di recuperare la propria cittadinanza di origine<sup>27</sup>.

L'introduzione del criterio di proporzionalità in materia di revoca della cittadinanza è molto significativo, in quanto limita le competenze degli Stati in un settore che doveva essere caratterizzato dalla piena sovranità statale. Inoltre garantisce una certa autonomia della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, rafforzandone il ruolo e tutelandola. Allo stesso tempo, però, la Corte cerca di garantire gli interessi dello Stato membro, sulla competenza in materia, pur rispettando i suddetti criteri.

Il venir meno dello *status* di cittadino europeo rientra per la sua natura e per le sue conseguenze nella sfera del diritto dell'Unione, in quanto la perdita della cittadinanza è correlata ai diritti che da questa derivano e li lede. Pertanto, le vicende che lo condizionano possono essere sindacate dalla giurisdizione della Corte. Da ciò deriva che la materia di revoca della cittadinanza viene attratta nell'ambito di operatività del diritto dell'Unione.

La sentenza *Rottmann* è molto innovativa per i contenuti ed i principi in materia di attribuzione e revoca della cittadinanza, inserendosi in una giurisprudenza che tende a valorizzare i principi generali dell'Unione come parametro di legittimità delle norme statali – anche qualora non vi sia un nesso chiaro. Di conseguenza, le norme dell'Unione sembrano prevalere su quelle di diritto interno anche nella materia della cittadinanza europea, nel senso che una volta concessa essa non è più una situazione meramente interna ed è disciplinata dai principi generali. Un'evidente dimostrazione è data dall'estensione del principio di proporzionalità al diritto di revoca della cittadinanza; questo, sebbene rimandi al giudice nazionale la valutazione della lesione del principio stesso, restringe l'autonomia degli Stati.

Nella medesima sentenza<sup>28</sup>, la Corte, pur non rispondendo alla questione se l'Austria dovesse riattribuire la cittadinanza al signor Rottmann, ha indicato ai giudici austriaci l'obbligo di rispettare il diritto dell'Unione e di decidere in base ai principi affermati per la revoca. Si può dedurre quindi che il principio di proporzionalità è valido tanto per la revoca quanto per l'attribuzione della cittadinanza, il che potrebbe cambiare in maniera in-

---

<sup>27</sup> Sentenza *Rottmann*, cit., punto 56.

<sup>28</sup> Sentenza *Rottmann*, cit., punti 60 ss.

cisiva la competenza in materia degli Stati. Al momento però è difficile dare un'interpretazione univoca su tale punto.

Infine, viene in risalto un collegamento tra le situazioni puramente interne e quanto stabilito dalla Corte in questa sentenza. Infatti la Corte, ricollegandosi alla sentenza *Rottmann*, nella sentenza *Ruiz Zambrano* ha affermato l'esistenza di un nuovo diritto, quello di risiedere nel territorio dell'Unione: si potrebbe dire l'esistenza di un diritto di soggiorno autonomo rispetto alla libertà di circolazione. Con queste due sentenze si poteva ricavare una linea giurisprudenziale che ampliava la sfera di operatività del diritto dell'Unione, comprimendo le competenze statali e rendendole soggette al sindacato della Corte per verificare il rispetto del diritto europeo anche nei confronti di cittadini stanziali.

Tuttavia in alcune sentenze successive<sup>29</sup>, la Corte si è autolimitata ed ha mostrato una maggiore cautela. Infatti, ha evidenziato la natura "eccezionale" della sentenza *Ruiz Zambrano* ed ha cercato un punto di equilibrio tra la tutela dello *status* di cittadino europeo, i suoi diritti e le competenze statali, pur con i limiti che queste ormai incontrano.

## 6. Considerazioni conclusive

La finalità primaria dell'istituzione della cittadinanza europea è stata quella di rivalutare il cittadino europeo, non considerandolo più soltanto *homo oeconomicus*, ma soprattutto nella sua veste di "soggetto politico, partecipe e consapevole protagonista del processo di integrazione europea"<sup>30</sup>, all'interno del progetto ambizioso di creare una nuova Europa che avesse più valore politico che economico. La cittadinanza europea diveniva quindi anche uno strumento che permettesse di raggiungere una maggiore integrazione tra i diversi Stati membri ed i rispettivi cittadini, con la necessità, per fare ciò, di realizzare una forte adesione popolare<sup>31</sup>. Tuttavia sembra possibile affermare che questo obiettivo non sia stato pienamente conseguito, anzi il percorso sembra essere ancora in una fase iniziale e di elaborazione. Manca tra i cittadini europei una chiara co-

---

<sup>29</sup> Sentenza *Dereci e altri*, cit., e sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2013, causa C-87/12, *Ymeraga*.

<sup>30</sup> VILLANI, *op. cit.*, p. 108.

<sup>31</sup> Si ritrova questa idea in DENIZEAU, *La citoyenneté européenne: une valeur en quête d'identité*, Conférence-débat du CDPC sur la citoyenneté, Cycle Les valeurs du droit public, 2013, [www.u.paris2.fr](http://www.u.paris2.fr), reperibile on line.

scienza dei diritti che derivano dalla cittadinanza o del rapporto che hanno con l'Unione stessa. Ma soprattutto è ancora assente un reale sentimento di *demos* europeo e di comune identità, nonostante i vari sforzi fatti dalle istituzioni europee nel creare, ad esempio, un inno ed una bandiera europei<sup>32</sup>.

Rispetto alle caratteristiche configurate nei Trattati, la cittadinanza europea si è arricchita, tanto da assumere dei caratteri specifici ed autonomi. È stato molto importante il ruolo svolto dalla Corte di giustizia, sempre attenta alla tutela dei diritti dei cittadini, che con le sue sentenze più recenti ha tentato di dare maggior valore a questo istituto anche con lo scopo di far maturare un concetto tipico della nozione di cittadinanza, cioè quello di "appartenenza"<sup>33</sup>.

La Corte ha dato speciale rilievo ai diritti dei cittadini europei c.d. statici, dei quali ha tutelato la posizione, parificandola a quella dei cittadini che abbiano usufruito della libertà di circolazione, sebbene solo in circostanze particolari<sup>34</sup>.

L'evoluzione della nozione di cittadinanza europea è giunta dunque a sottrarre varie competenze agli Stati, finendo per rendere incerto il confine tra le materie attribuite all'Unione o agli Stati, a partire da quella della cittadinanza. A tal proposito, con l'evolversi della giurisprudenza della Corte – ma anche con varie proposte delle istituzioni – è stata presa in considerazione la possibilità che l'Unione conferisca la propria cittadinanza in base a criteri autonomi o quantomeno ad una armonizzazione delle normative ed a criteri comuni di attribuzione e perdita. Lo scopo di ciò sarebbe, da un lato, quello di limitare la possibile discriminazione tra cittadini di Stati diversi e, dall'altro, la ricostruzione della cittadinanza in base al diritto dell'Unione ed ai principi fondamentali. Ad esempio, si è discusso di attribuire la cittadinanza europea in base al criterio di una residenza continuata e stabile nel Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999, nella Comunicazione della Commissione del 2003

---

<sup>32</sup> Si veda MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 8. Allo stesso modo, DENIZEAU, *op. cit.*, p. 5 ss., sulla base di alcuni dati statistici relativi alla percezione che hanno i cittadini europei del proprio *status*, afferma che la cittadinanza europea è poco conosciuta e poco amata.

<sup>33</sup> Questo connotato della cittadinanza ha origine nella nascita dello Stato nazione ed emerge in modo particolare a partire dalla Rivoluzione francese. La maggior parte della dottrina condivide questa correlazione; a titolo esemplificativo, si veda GARGIULO, *op. cit.*, p. 23 ss.

<sup>34</sup> Come nella sentenza *Ruiz Zambrano*, cit., per evitare che un cittadino "statico" fosse costretto ad abbandonare il territorio dell'Unione.

sull'immigrazione e soprattutto in un progetto<sup>35</sup>, presentato dal Parlamento europeo, che riteneva auspicabile maggiore coesione ed equità nei criteri e nelle procedure di attribuzione della cittadinanza europea. Pertanto, appare sempre più evidente la necessità di un'armonizzazione delle legislazioni nazionali nei criteri di acquisto e perdita della cittadinanza, in modo tale da ridurre le inevitabili diseguaglianze che derivano dalle diverse norme.

Per liberalizzare ed armonizzare i criteri di attribuzione e perdita della cittadinanza, è dubbio che possa bastare solamente un atto dell'Unione; sarebbe invece necessaria una riforma dei Trattati, che richiederebbe dei tempi molto lunghi e probabilmente incontrerebbe l'ostilità degli Stati, i quali generalmente oppongono resistenze per salvaguardare la propria sovranità e sono specialmente restii a fare concessioni sulle competenze di una materia delicata come quella della cittadinanza.

Tutte le novità sulla cittadinanza ed il ruolo dei diritti fondamentali ad essa collegati, accanto ai vari sviluppi che sono seguiti al Trattato di Lisbona, non cancellano le difficoltà dei cittadini europei nel processo di integrazione e la loro distanza dall'Unione europea. Per questo le istituzioni hanno ritenuto necessario dare priorità allo sviluppo di una "cittadinanza europea attiva"<sup>36</sup>. L'Unione ha cercato di realizzare alcuni programmi di azione<sup>37</sup> che hanno obiettivi quali far partecipare i cittadini alla costruzione di una Europa unita nonostante le diversità culturali (che vanno valorizzate e rispettate e devono arricchire), sviluppare una identità europea che si basi su valori, storia e cultura comune, favorire l'integrazione dei cittadini, promuovere iniziative e riflessioni in materia di cittadinanza europea. È possibile fare ciò attraverso la cooperazione tra cittadini e le organizzazioni civiche degli Stati membri.

Queste iniziative sono sicuramente un valido punto di partenza per valorizzare la cittadinanza ed incrementare l'integrazione europea. Il processo appare tuttavia ancora lungo, perché:

---

<sup>35</sup> Si tratta della Relazione *Sulla quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2001-30 aprile 2004)*.

<sup>36</sup> Per approfondire sul tema, si suggerisce MORO, *Manuale di cittadinanza attiva*, Roma, 1998.

<sup>37</sup> Vedasi: decisione 2004/100/CE del Consiglio del 26 gennaio 2004, per il periodo 2004-2006, recante un programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva (partecipazione civica); decisione 1904/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, per il periodo 2007-2013, recante il programma "Europa per i cittadini" che mira a promuovere la cittadinanza europea attiva.

ciò che in verità sembra mancare è l'idea di una cittadinanza europea capace di *andare oltre «l'unificazione fondata sulle diversità»* per proporsi come volano della progressiva *realizzazione del sentimento di «appartenenza» all'Unione e di identità europea* che oggi – è inutile negarlo – ancora mancano<sup>38</sup> (cors. agg.).

Solo così sarà forse possibile valorizzare davvero la cittadinanza europea e garantire pienamente i diritti che da essa derivano, raggiungere un maggior livello di integrazione, migliorare e rafforzare il ruolo della stessa Unione europea.

---

<sup>38</sup> GARGIULO, *op. cit.*, p. 226.

## Capitolo II

### *I diritti dei cittadini dell'Unione europea*

#### *1. Il diritto di libertà di circolazione e di soggiorno*

Dalla cittadinanza europea discendono una serie di diritti di cui tutti i cittadini sono titolari. Il primo e principale di tali diritti è la libertà di circolazione e di soggiorno, enunciato nell'art. 21 TFUE, in quanto proprio grazie ad esso è possibile avvalersi di altri diritti che riguardano in maniera specifica i cittadini "dinamici", come il diritto di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo o alle elezioni locali nel Paese ospite.

La novità introdotta dall'art. 21 rispetto alla disposizione precedente è che il diritto di libera circolazione e soggiorno spetta a tutti i cittadini dell'Unione e non più soltanto a coloro che esercitino una attività economica. Di conseguenza essi hanno il diritto di lasciare il proprio Stato ed entrare in un altro Stato membro in cui stabilirsi.

Per regolare questo nuovo contesto, a cui si è arrivati anche grazie alla giurisprudenza della Corte che aveva esteso il diritto in questione ancor prima del Trattato di Maastricht<sup>1</sup>, ed uniformare tale diritto in un unico regime giuridico, è stata adottata la direttiva 2004/38/CE<sup>2</sup>; essa ha lo scopo di assicurare l'esercizio del diritto – che costituisce una delle libertà fondamentali garantite tanto dai Trattati quanto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 45) – in maniera dignitosa e libera. In base a tale direttiva, è titolare del diritto di circolare o soggiornare non soltanto il cittadino che si sposti da uno Stato membro ad un altro, ma anche il familiare che lo accompagni o raggiunga (sia egli cittadino europeo o di un Paese terzo). La nozione di familiare proposta è ampia ed ha lo scopo di incentivare la mobilità del cittadino, preservandone il nucleo familiare e favorendo l'integrazione sociale.

---

<sup>1</sup> È particolarmente importante la sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast* in cui ha stabilito la diretta efficacia della disposizione dell'attuale art. 21 TFUE; allo stesso modo si veda la sentenza del 7 settembre 2004, causa C-456/02, *Trojani*.

<sup>2</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Questa direttiva ha modificato o abrogato una serie di atti precedenti, tra cui le direttive citate in cap. I, nota 2.

La direttiva inoltre enuncia un presupposto necessario per far valere la libertà di circolazione, ovvero il diritto di uscire da uno Stato membro, a partire da quello di origine, nonché quello di rientrarvi. A tale diritto si affianca quello di ingresso in uno Stato ospite. L'unica condizione richiesta per far valere tali diritti è il possesso di carta d'identità o passaporto in corso di validità. Inoltre questi diritti si applicano tanto al cittadino quanto al familiare che lo accompagna.

Il diritto di soggiorno è diviso dalla stessa direttiva in due lassi temporali, cioè inferiore o superiore ai tre mesi. In caso di soggiorno sino ai tre mesi, non è prevista alcuna condizione o formalità per soggiornare se non il possesso di una carta d'identità o di passaporto validi. L'unico obbligo che potrebbe essere imposto dagli Stati è quello di comunicare in tempi ragionevoli la presenza sul territorio per poter eventualmente stabilire la decorrenza dei tre mesi di tempo. Inoltre può essere esclusa la vigenza di tale diritto anche qualora il fruitore costituisca un onere a carico dell'assistenza sociale<sup>3</sup>. Per quanto riguarda un periodo di soggiorno superiore ai tre mesi, si possono individuare quattro diverse categorie di cittadini<sup>4</sup>; rileva però in particolare la differenza di trattamento tra i diritti di cui godono i lavoratori, autonomi o subordinati, e gli altri cittadini, con i primi che sono avvantaggiati in quanto non possono essere allontanati nel caso vengano meno le risorse economiche richieste.

I diritti ed i doveri che ne derivano variano in base alla categoria di appartenenza. Ci sono anche alcune caratteristiche comuni, ad esempio non è più necessaria una carta di soggiorno (ma al più l'iscrizione presso una autorità competente), non è fissato l'importo preciso delle risorse sufficienti per non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale, ma si tiene conto della situazione della persona interessata. Inoltre i cittadini dell'Unione non devono essere gravati da oneri amministrativi ingiustificati. Per quanto riguarda i familiari, essi devono avere un documento di identità valido che attesti la qualità di familiare; la disciplina è diversa tra familiari cittadini dell'Unione o di Paesi terzi<sup>5</sup>.

Una novità introdotta dalla direttiva è il diritto di soggiorno permanente, introdotto con lo scopo di rafforzare l'appartenenza e la coesione sociale all'interno dell'Unione. Ha diritto al soggiorno permanente nello Stato

---

<sup>3</sup> Deve però trattarsi di un onere cospicuo, notevole ed eccessivo, perciò il solo avvalersi del sistema di assistenza sociale non è una condizione per allontanare il cittadino.

<sup>4</sup> Sono indicate nell'art. 7 della direttiva 2004/38/CE.

<sup>5</sup> Per un'analisi più dettagliata su tutta la materia del diritto di soggiorno, si suggerisce MORVIDUCCI, *op. cit.*, cap. VIII, così come GARGIULO, *op. cit.*, p. 149 ss.

membro ospitante il cittadino dell'Unione che vi abbia soggiornato per un periodo ininterrotto di cinque anni. Di tale diritto godono anche i familiari, che abbiano la cittadinanza dell'Unione o meno.

Tale diritto si perde solamente in caso di assenza dallo Stato membro ospitante per due anni consecutivi. Questo diritto di soggiorno è teso a garantire la parità di trattamento con i cittadini nazionali, non essendo subordinato ad una attività economica o al possesso di un reddito e di una assicurazione sanitaria sufficienti.

In generale, il diritto di soggiorno è valido in tutto il territorio di uno Stato; inoltre anche i familiari del cittadino possono svolgere una attività lavorativa. È prevista la parità di trattamento tra i cittadini nazionali e quelli dell'Unione<sup>6</sup>, che si estende anche ai familiari; questo principio è valido, ad esempio, tanto per ricevere agevolazioni economiche, quanto per gli obblighi relativi ai documenti.

In conclusione, il diritto di libertà di circolazione e soggiorno, evolvendosi grazie al lavoro svolto dalla Corte ed alle successive disposizioni, è stato allargato a tutti i cittadini dell'Unione, divenendo un valore essenziale della cittadinanza europea. Inoltre la Corte, tramite la lettura congiunta degli articoli 18, 20 e 21 TFUE, in varie sentenze ha cercato di rafforzare la dimensione sociale della cittadinanza, in particolare per tutelare i cittadini dell'Unione migranti, proprio ricollegandosi al principio di parità di trattamento<sup>7</sup>.

## *2. Limiti alla libertà di circolazione e di soggiorno*

Il diritto di libertà di circolazione e di soggiorno non è incondizionato, ma incontra delle eccezioni, come affermato nell'art. 21 TFUE e nella direttiva 2004/38/CE. Infatti è possibile porre dei limiti a tale diritto per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, pur-

---

<sup>6</sup> In tal modo si crea un collegamento diretto tra il principio di non discriminazione, che è uno dei principi fondamentali dell'Unione, e il diritto di soggiorno, uno dei principali diritti derivanti dalla cittadinanza europea.

<sup>7</sup> Lo sviluppo della dimensione sociale della cittadinanza dell'Unione attraverso la parità di trattamento tra cittadini europei (di uno Stato e migranti) si ritrova, in varie sentenze della Corte di giustizia: sentenza del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *Martinez Sala*; sentenza *Trojani*, cit.; sentenza del 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Collins* e sentenza del 15 settembre 2005, causa C-258/04, *Ioannidis*, nelle quali però la Corte sviluppa un limite nel requisito del "nesso reale". Sentenze più recenti al riguardo sono: sentenza del 4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras e Koupatantze*; sentenza del 23 febbraio 2010, causa C-480/08, *Teixeira*.

ché tali limiti siano necessari a proteggere gli interessi imperativi di uno Stato, in quanto si tratta di un diritto fondamentale. Inoltre queste eccezioni al diritto in questione, riconducibili in genere alla pericolosità sociale dell'individuo, non possono essere invocate per fini economici.

La direttiva cerca di garantire i cittadini europei anche affermando che i provvedimenti adottati devono rispettare il principio di proporzionalità e devono essere relativi al comportamento personale dell'individuo che deve rappresentare una minaccia reale, grave ed attuale per la società; perciò l'esistenza di una condanna penale non giustifica automaticamente delle limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno. Uno Stato membro, per accertare la pericolosità di un cittadino che si avvalga di tale libertà, può richiedere allo Stato di origine delle informazioni sui precedenti penali del cittadino. Tuttavia è possibile fare ciò solo se la consultazione è indispensabile, non sistematica e rispetti il principio di non discriminazione. Nel caso della sanità pubblica, invece, le malattie che giustificano il provvedimento devono essere di carattere epidemico oppure infettive o parassitarie contagiose<sup>8</sup>.

Una ulteriore restrizione alla libertà di circolazione e soggiorno è data dal caso di abuso di diritto o di frode, in modo particolare con riferimento alla stipula di matrimoni fittizi<sup>9</sup>.

Nei confronti dei cittadini che si rendano un pericolo per la società si possono adottare disposizioni di rifiuto di ingresso nello Stato, di respingimento, di allontanamento. Il soggetto del provvedimento deve essere riammesso nel territorio dello Stato membro di cui ha carta d'identità o passaporto, senza alcuna formalità.

Invece, in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della direttiva, come la mancata segnalazione della propria presenza nel territorio dello Stato ospite, gli Stati possono prevedere altre sanzioni che comunque devono essere effettive, proporzionate e non discriminatorie. Inoltre, trattandosi di una libertà fondamentale, i limiti e le sanzioni sono soggetti al controllo dei giudizi nazionali ed eventualmente della Corte di giustizia.

---

<sup>8</sup> L'art. 29, par. 2, direttiva 2004/38/CE aggiunge che "l'insorgere di malattie posteriormente ad un periodo di tre mesi successivi alla data di arrivo non può giustificare l'allontanamento dal territorio" ed inoltre se esistono seri indizi che una persona soffra di una malattia che giustifichi una misura restrittiva, la stessa deve essere sottoposta dallo Stato a visita medica gratuita (che non può avere carattere sistemico).

<sup>9</sup> Il caso di abuso di diritto o frode permette allo Stato di adottare le misure necessarie per revocare, estinguere o rifiutare un diritto e pertanto riguarda tutti i diritti previsti dalla direttiva 2004/38/CE e non solo quello di libertà di circolazione e soggiorno.

Esistono delle tutele per il cittadino, affinché non sia limitato il suo diritto. Lo Stato, prima di adottare un provvedimento, deve considerare vari elementi quali la durata del soggiorno dell'interessato – se possiede il diritto di soggiorno permanente –, il suo grado di integrazione o i legami con il Paese di origine; altri elementi possono essere l'età, lo stato di salute e la situazione familiare. Ad esempio, un cittadino dell'Unione che abbia soggiornato nei dieci anni precedenti nello Stato ospitante oppure che sia minorenne, non può essere allontanato se non in casi eccezionali e per imperativi motivi di pubblica sicurezza<sup>10</sup>.

La direttiva contiene anche delle garanzie procedurali contro i provvedimenti restrittivi. Essi devono essere notificati all'interessato in modo che questi possa comprenderne il contenuto e gli effetti, comunicando la motivazione completa del provvedimento così che possa essere impugnato. A tal proposito, devono essere indicati l'organo, i mezzi ed i termini per il ricorso e prima del periodo necessario al ricorso l'interessato non può essere allontanato dal territorio, salvo casi di urgenza comprovata. Questi, inoltre, deve ricevere una completa protezione giurisdizionale o amministrativa. L'esame del ricorso non è solo di mera legittimità, ma riguarda anche i fatti e le circostanze del provvedimento, in modo che questo non sia sproporzionato.

Il provvedimento restrittivo non può avere carattere permanente e la domanda di riesame della situazione può essere presentata dopo il decorso di un periodo congruo, non superiore ai tre anni. La domanda di revoca deve mostrare l'oggettivo mutamento della situazione che ha portato al provvedimento<sup>11</sup>.

La Corte di giustizia ha svolto un ruolo importante nel valutare la portata dei limiti posti al diritto di circolazione e soggiorno. Chiamata in causa in varie sentenze, la Corte ha confermato che tale diritto non è incondizionato ed è subordinato ai legittimi interessi degli Stati membri, benché derivi direttamente dal TFUE. Allo stesso tempo, però, ha ribadito che

---

<sup>10</sup> I motivi imperativi di pubblica sicurezza divengono rilevanti in quanto hanno lo scopo di tutelare gli interessi fondamentali dello Stato ospite. La Corte di giustizia, nella sentenza del 23 novembre 2010, causa C-145/09, *Tsakouridis*, ha affermato che la nozione di pubblica sicurezza comprende tanto la sicurezza interna quanto quella esterna di uno Stato membro; essa può essere pregiudicata dalla lesione del funzionamento delle istituzioni, dei servizi pubblici essenziali o della sopravvivenza della popolazione; è legata anche al rischio di pregiudicare le relazioni internazionali, la convivenza pacifica dei popoli o gli interessi militari.

<sup>11</sup> Essa deve essere esaminata entro sei mesi e durante tale periodo il soggetto del provvedimento non ha diritto di ingresso nello Stato interessato.

questo diritto deve essere limitato nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione – in particolare del principio di proporzionalità – ed ha affermato che le esigenze di pubblica sicurezza di uno Stato che comportino la deroga del diritto in questione vanno intese in senso restrittivo<sup>12</sup>.

### 3. I diritti politici

I diritti di cittadinanza all'origine sono nati con lo scopo di completare il diritto di libera circolazione e soggiorno, in modo da tutelare la posizione del cittadino che intendesse spostarsi in un altro Stato membro e da aiutarlo ad integrarsi nella società dello Stato di residenza dal punto di vista decisionale. Si è pertanto deciso di dare anche un valore politico allo *status* di cittadino, creando i diritti politici. Questi diritti, sorti come funzionali alla libertà di circolazione, sono oggi divenuti un ulteriore aspetto fondamentale dalla cittadinanza europea. L'evoluzione di tali diritti può essere spiegata alla luce del dibattito sul *deficit* di democraticità di cui l'Unione è stata accusata, in particolar modo nel rapporto tra Parlamento europeo e Consiglio; il potere decisionale dell'Unione infatti spettava prevalentemente agli organi rappresentativi dei governi degli Stati membri, piuttosto che al Parlamento europeo, espressione della volontà popolare. Si è tentato dunque di recuperare il rapporto tra cittadini ed istituzioni, garantendo un ruolo più importante al Parlamento europeo<sup>13</sup> in modo da dare maggiore legittimità e partecipazione agli atti normativi dell'Unione.

I diritti politici non sono solo quelli espressamente riconducibili all'art. 20, par. 2, TFUE, quali i diritti elettorali per il Parlamento europeo o per le elezioni locali, ma si ritrovano in altri articoli dei Trattati; quindi i diritti elencati non hanno natura esaustiva né statica, poiché possono essere implementati, secondo quanto previsto dall'art. 25 TFUE.

Gli altri principali diritti politici dei cittadini europei previsti dai Trattati sono legati al principio democratico.

---

<sup>12</sup> Si vedano, in particolare, la sentenza *Baumbast*, cit., la sentenza *Trojani*, cit., e la sentenza della Corte di giustizia del 10 luglio 2008, causa C-33/07, *Jipa*.

<sup>13</sup> Il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo si riscontra nel fatto che la procedura di codecisione è divenuta la procedura ordinaria, che affianca lo stesso Parlamento al Consiglio nell'adozione degli atti normativi.

L'art. 9 TUE assicura il diritto all'eguaglianza dei cittadini europei, ai quali è assicurata pari attenzione da parte di istituzioni, organi ed organismi in tutte le loro attività.

Tale principio è assimilabile alla parità di trattamento verso tutti i cittadini e rappresenta un obiettivo concreto per l'Unione. Essa ha non solo il dovere di considerare formalmente eguali i cittadini, ma anche quello di perseguire l'effettiva uguaglianza tra essi.

L'art. 10 TUE afferma che l'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa, della quale i cittadini sono garantiti, sia direttamente (votando per il Parlamento europeo), che indirettamente (eleggendo i parlamenti nazionali o regionali ed il governo, i cui membri fanno parte a vario titolo di istituzioni, organi o organismi dell'Unione). Lo stesso articolo enuncia il diritto di ogni cittadino a partecipare alla vita democratica dell'Unione e dispone che "le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini". Questa disposizione concerne il principio di prossimità ed il principio di trasparenza; questi hanno valore di regola generale e garantiscono la possibilità di un controllo democratico sull'operato e sugli atti degli organi dell'Unione.

Una condizione essenziale per la rappresentatività dell'Unione e per la formazione di un'opinione democratica è il diritto di associazione. Tale diritto è enunciato, da un lato, nella Carta dei diritti fondamentali, dall'altro, discende dall'art. 10, par. 4, TUE, in quanto afferma che "i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione". I partiti politici europei<sup>14</sup> divengono funzionali ad esprimere la partecipazione e la volontà dei cittadini, come gruppo intermedio tra società ed istituzioni. Non sempre, tuttavia, i partiti europei sono stati capaci di proporre programmi effettivamente europei né di distinguersi dai partiti nazionali.

L'art. 11 TUE allarga il quadro dei diritti politici attraverso il principio della democrazia partecipativa. Esso sostanzialmente riafferma la necessità di agire in base al principio di trasparenza e di consultare le associa-

---

<sup>14</sup> Per la nozione dettagliata di partito politico europeo si veda il regolamento del 4 novembre 2003, n. 2004/2003/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo allo statuto ed al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, successivamente modificato dal regolamento (CE) del 18 dicembre 2007, n. 1524/2007 del Parlamento europeo e Consiglio.

zioni rappresentative e la società civile<sup>15</sup>. Mentre la democrazia rappresentativa garantisce la legittimità delle istituzioni, quella partecipativa mira ad avvicinare i cittadini europei alle stesse. Le istituzioni si impegnano a mantenere un dialogo costante con le associazioni rappresentative e la società civile, che esprimono le opinioni dei cittadini, e a consultare le parti interessate prima di presentare proposte normative.

L'art. 11, par. 4, TUE, inserisce una importante novità quale il diritto di iniziativa popolare dei cittadini europei, che è un istituto di democrazia diretta. Esso consiste nella possibilità di invitare, da parte di almeno un milione di cittadini appartenenti ad un "significativo" numero di Stati, la Commissione a presentare una proposta su una materia di sua competenza in cui i cittadini ritengono necessario un atto giuridico per dare attuazione ai Trattati. I cittadini si rivolgono dunque direttamente alla Commissione, che deciderà se presentare o no la proposta.

Questo strumento è importante perché permette ai cittadini europei di avere un ruolo diretto nell'esercizio del potere e di venire coinvolti direttamente nell'avvio delle proposte legislative dell'Unione<sup>16</sup>; esso inoltre presuppone la collaborazione di cittadini europei di varie nazionalità, dando all'iniziativa carattere trasversale e contribuendo ad un confronto tra tutta la società civile europea ed a rivitalizzare i rapporti tra cittadini europei e l'Unione.

Il diritto in questione è stato attuato con il regolamento (UE) n. 211 del 6 febbraio 2011. In sostanza, esso stabilisce che il numero minimo di firmatari è di un milione, proveniente da almeno un quarto degli Stati membri (e per ogni Stato deve firmare un numero minimo di cittadini). L'età minima per la firma è quella fissata da ogni Stato per le elezioni al Parlamento europeo. Per quanto riguarda la proposta, si deve costituire un comitato dei promotori composto da almeno sette persone residenti in almeno sette Stati, che ne chiedono la registrazione alla Commissione; questa, dopo aver controllato che il comitato sia formato correttamente e che la proposta non esuli dalle proprie competenze, non sia contraria ai valori dell'Unione, non abbia carattere ingiurioso o futile, rende pubblica la proposta e dà avvio alla raccolta delle firme, che dispone di un periodo

---

<sup>15</sup> Tra queste, sono comprese le organizzazioni sindacali, le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le comunità religiose.

<sup>16</sup> È quanto affermato nella 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)).

massimo di dodici mesi e può avvenire anche per via elettronica. Se la raccolta ha successo, gli organizzatori sottopongono la proposta alla Commissione, che dà inizio alla fase dell'esame. Il procedimento si conclude entro tre mesi, in cui la Commissione comunica le proprie conclusioni politiche e giuridiche riguardo all'iniziativa, se intende intraprendere un'azione ed i motivi per agire o meno. Pertanto la Commissione ha il solo obbligo, rispetto alla proposta di iniziativa, di informare i promotori, il Parlamento europeo ed il Consiglio delle proprie intenzioni e della relativa motivazione.

Complessivamente, pare possibile affermare che le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona siano riuscite ad incrementare i diritti politici, a rafforzare la democraticità dell'Unione e quindi anche il ruolo attivo dei cittadini europei.

#### *4. Il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni locali*

Il diritto di voto dei cittadini europei è disciplinato dall'art. 22 TFUE e riguarda il voto alle elezioni locali ed al Parlamento europeo. Il principio di tale diritto è quello di far accedere determinati cittadini, che si spostano in uno Stato membro differente dal proprio, a queste votazioni alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, per permettere così una loro migliore integrazione. Questo diritto è sorto come funzionale alla libertà di circolazione e soggiorno, ma ha successivamente ottenuto valore autonomo e politico.

La concessione dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni locali è attribuita ad ogni cittadino dell'Unione che risieda in uno Stato membro di cui non è cittadino alle stesse condizioni dei cittadini nazionali, prescindendo dalle motivazioni di residenza e dallo svolgimento di una attività economica. Questo diritto inoltre tocca uno dei temi più sensibili della sovranità statale, cioè quella della composizione degli organi politici; proprio per superare le resistenze degli Stati e non mettere in discussione la loro sovranità, si è scelto di limitarlo alle elezioni amministrative.

L'art. 22, par. 1, TFUE è stato attuato dalla direttiva 94/80/CE<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Direttiva 94/80/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza. Essa è stata successivamente modificata in relazione alle adesioni dei nuovi Stati membri, per

Essa, innanzitutto, all'art. 1, par. 1, definisce

- a) «ente locale di base», gli enti amministrativi [...] che, a norma della legislazione di ciascuno Stato membro, dispongono di organi eletti a suffragio universale diretto e sono competenti ad amministrare, al livello di base dell'organizzazione politica ed amministrativa dello Stato, determinati affari locali sotto la propria responsabilità;
- b) «elezioni comunali», le elezioni a suffragio universale diretto volte a designare i membri dell'organo rappresentativo e, se del caso, a norma della legislazione di ciascuno Stato membro, il capo e i membri dell'organo esecutivo dell'ente locale di base.

Questa direttiva non armonizza i sistemi elettorali degli Stati membri, né incide sulle regole elettorali stabilite rispetto ai cittadini, propri o residenti, ma è volta ad assicurare la parità di trattamento per i cittadini europei. Infatti, in base al principio di eguaglianza, ad essi non può essere richiesto un periodo di soggiorno diverso da quelle dei propri cittadini<sup>18</sup> e nondimeno le condizioni di elettorato attivo e passivo, quali l'età o le cause di incapacità, devono essere le medesime per i nazionali.

L'unico presupposto necessario per avvalersi del diritto di voto, oltre a quello di essere cittadini dell'Unione, è essere iscritti (d'ufficio o su richiesta) nelle liste elettorali<sup>19</sup>; lo Stato membro deve informare il cittadino europeo per tempo sull'esito della richiesta di iscrizione nelle liste elettorali e garantirgli l'eventuale iscrizione in modo che possa partecipare alla consultazione elettorale.

Il cittadino dell'Unione può anche candidarsi nelle elezioni locali, venendo sottoposto alle medesime formalità applicate ai cittadini dello Stato in questione. Lo Stato può eventualmente richiedere al candidato una dichiarazione in cui indichi la propria cittadinanza e residenza, che non sia decaduto dal diritto di eleggibilità nello Stato di origine e che non

---

indicare gli enti locali dei singoli Stati alle cui elezioni i cittadini europei residenti possono prendere parte.

<sup>18</sup> Se è prescritto un periodo di residenza minimo nel territorio dello Stato, questo può ritenersi raggiunto anche qualora i cittadini europei abbiano risieduto per un periodo equivalente in altri Stati membri, secondo quanto indicato dal *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 94/80/EC on the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals*, COM(2012) 99 final del 9.3.2012.

<sup>19</sup> Caratteristica di questo diritto, come affermato da MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 276, è che non sembra escludere la possibilità di un duplice voto, sia nel comune di residenza che in quello di origine.

eserciti ulteriori ruoli elettivi incompatibili. Lo Stato di residenza deve far sapere in tempo utile al cittadino la decisione sulla ricevibilità della candidatura; in caso di rigetto, egli può ricorrere con gli stessi strumenti che lo Stato garantisce ai propri cittadini.

Nonostante che il principio di trattamento dei cittadini dell'Unione trovi applicazione anche sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità, è permesso agli Stati membri di riservare solamente ai propri cittadini l'elettorato passivo a cariche cui può essere demandato l'esercizio di pubbliche funzioni, quali capo dell'organo esecutivo dell'ente locale, supplente o membro dell'organo direttivo collegiale<sup>20</sup>.

La direttiva prevede delle deroghe alle disposizioni generali qualora siano giustificate da specifiche situazioni dello Stato membro. In particolare, come previsto dall'art. 12, se uno Stato membro ha una percentuale di cittadini dell'Unione in esso residenti che sia superiore al 20% dell'elettorato complessivo, può stabilire un periodo minimo di residenza per poter esercitare il diritto di voto (attivo e passivo) e può adottare dei provvedimenti riguardanti la composizione delle liste elettorali in modo che si favorisca l'integrazione dei cittadini europei e si evitino polarizzazioni tra liste con soli candidati nazionali e liste con candidati di altri Stati membri. L'art. 22, par. 1, TFUE aggiunge la possibilità che il Consiglio possa adottare nuove disposizioni derogatorie, qualora sorgano problemi specifici per uno Stato, secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo<sup>21</sup>.

Infine, la direttiva impone agli Stati membri di informare, in maniera appropriata ed in tempo utile, i cittadini europei elettori ed eleggibili delle vigenti disposizioni sull'esercizio del diritto di voto, attivo e passivo. L'obiettivo è quello di garantire ai cittadini europei l'effettivo esercizio

---

<sup>20</sup> In aggiunta, poiché è possibile che una persona si candidi sia nello Stato di residenza che in quello di origine, gli Stati possono stabilire l'incompatibilità del mantenimento di una carica comunale elettiva con la corrispondente carica in un altro Stato membro.

<sup>21</sup> Questa possibilità pone la questione della compatibilità dell'art. 22 TFUE con l'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale sostiene che “[o]gni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”, senza alcuna possibile deroga. Si veda CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, II ed., Milano, 2006, p. 45 ss., secondo cui le riserve sul diritto di voto attivo e passivo previste dall'art. 5 della direttiva 94/80 (dovute ad esempio ad una decisione giudiziaria individuale in materia civile o ad una decisione penale) possono essere ritenute giustificate poiché permangono i limiti relativi all'esercizio di funzioni pubbliche, mentre le deroghe previste dall'art. 12 della medesima direttiva, nonché quelle eventualmente adottate tramite l'art. 22 TFUE, dovrebbero essere incompatibili.

dei diritti elettorali a livello locale; per fare ciò è importante l'informazione che essi ricevono e la sensibilizzazione sull'importanza di partecipare alla vita politica della comunità di residenza.

Sebbene la maggior parte dei cittadini europei conosca i diritti di cui gode, non c'è un effettivo riscontro nella partecipazione al voto, a partire dalla mancata iscrizione alle liste elettorali (nei Paesi in cui non è automatica)<sup>22</sup>. Pertanto il diritto di voto alle elezioni comunali non è stato sfruttato dai cittadini europei come si sarebbe immaginato quando è stato introdotto come un diritto di fondamentale importanza dal Trattato di Maastricht, anche a causa della mancata concessione di alcuni diritti effettivi da parte degli Stati membri, come il diritto di iscriversi o fondare partiti politici<sup>23</sup>.

##### *5. Il diritto di elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo*

L'art. 22 TFUE attribuisce ai cittadini dell'Unione il diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo nello Stato membro di residenza, oltre al voto attivo e passivo per le elezioni locali.

Questo diritto si colloca propriamente nell'ottica della partecipazione dei cittadini europei alla vita politica dell'Unione, esaltandone la natura sopranazionale e rappresentando la garanzia del principio della democrazia rappresentativa. Esso diviene dunque il principale strumento per la formazione di una "comunità politica europea"<sup>24</sup> vera e propria.

L'art. 22, par. 2, TFUE garantisce l'esercizio di questo diritto tanto ai cittadini europei che si trovano nel proprio Stato di origine, quanto a coloro che si sono avvalsi della libertà di circolazione e soggiorno per stabilirsi in uno Stato membro diverso da quello di cui posseggono la cittadinanza. Ad essi è riconosciuto il diritto di voto, attivo e passivo, alle elezioni del Parlamento europeo alle medesime condizioni dei cittadini dello Stato

---

<sup>22</sup> I dati sono disponibili nel *Report*, citato in nota 18, che indica ulteriori problematiche e possibili soluzioni.

<sup>23</sup> A tal proposito, si veda la *Quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2001-30 aprile 2004)* [COM(2004)695 def.], come pure la *Quinta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2004-30 giugno 2007)* [COM(2008)85 def.], con cui la Commissione ha auspicato un ulteriore sforzo da parte degli Stati membri per incrementare la partecipazione dei cittadini non nazionali.

<sup>24</sup> Così CARTABIA, *op. cit.*, p. 8.

membro di residenza. La disposizione in questione è stata attuata con la direttiva 93/109/CE<sup>25</sup>.

I requisiti richiesti per esercitare il diritto sono sostanzialmente analoghi a quelli previsti per il voto a livello locale, dunque essere cittadino dell'Unione e soddisfare le condizioni per esercitare l'elettorato attivo e passivo previste dalla legge per i cittadini dello Stato in cui si risiede.

A differenza delle elezioni locali, invece, non è possibile votare più di una volta nelle stesse elezioni; ogni cittadino europeo è libero di scegliere se esercitare il diritto di voto nello Stato di origine o in quello di residenza ed in tal caso deve esprimere manifestamente la propria volontà, così da poter essere iscritto in tempo utile per l'elezione. Per essere iscritto nella lista elettorale, il cittadino deve rispettare le medesime condizioni richieste per le elezioni locali; in aggiunta però deve presentare una dichiarazione formale in cui indica cittadinanza, data e luogo di nascita, ultimo indirizzo nello Stato membro d'origine e indirizzo nel territorio elettorale nello Stato membro di residenza, la collettività locale o la circoscrizione dello Stato membro di origine nelle cui liste elettorali è stato iscritto da ultimo, che non sia decaduto dal diritto di voto nello Stato membro d'origine per effetto di una decisione giudiziaria individuale o di una decisione amministrativa. Inoltre un cittadino che volesse candidarsi nello Stato membro di residenza, deve dichiarare, oltre a quanto necessario per l'iscrizione nelle liste elettorali, che non sia candidato simultaneamente alle elezioni al Parlamento europeo in un altro Stato membro e deve presentare un attestato delle autorità dello Stato di origine che certifichi che il diritto di eleggibilità (o quantomeno che lo Stato non sia a conoscenza che il soggetto è decaduto da tale diritto). Qualora sia richiesto al candidato di aver acquisito la cittadinanza da un periodo minimo per essere eleggibile, i cittadini dell'Unione sono considerati in possesso di questo requisito se abbiano acquisito la cittadinanza di uno Stato membro da uno stesso periodo.

Sia l'elettore che il candidato devono essere informati dallo Stato membro di residenza sull'esito della richiesta di iscrizione nella lista elettorale

---

<sup>25</sup> Direttiva 93/109/CE del Consiglio del 6 dicembre 1993, relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza; ad essa è successiva la direttiva 2013/1/UE del 20 dicembre 2012 del Consiglio, recante modifica della direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini.

o della dichiarazione di candidatura. Se l'interessato ottiene un rifiuto, dispone dei mezzi di ricorso che sono attribuiti, per casi analoghi, ai cittadini nazionali dello Stato membro. Per evitare che i cittadini votino o si candidino in più di uno Stato membro, è invece previsto un sistema di scambio di informazione tra gli Stati.

La direttiva ammette la possibilità di alcune deroghe rispetto ad alcune disposizioni, tra cui la possibilità di limitare il diritto di voto e di eleggibilità in base al criterio della durata della residenza, nel caso in cui la percentuale dei cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro senza averne la cittadinanza, e che abbiano raggiunto l'età per essere elettori, superi il 20% di tutti i cittadini dell'Unione ivi residenti. Inoltre lo Stato in questione può prendere le misure appropriate in materia di costituzione delle liste dei candidati, con l'obiettivo di favorire l'integrazione dei cittadini dell'Unione stranieri.

La direttiva impone anche agli Stati membri l'obbligo di informare tutti i cittadini europei di altra nazionalità, aventi diritti al voto attivo e passivo, circa le condizioni per esercitare il diritto di voto e di eleggibilità sul proprio territorio, in modo da garantire la più ampia partecipazione alle elezioni per il Parlamento europeo.

Quanto previsto dall'art. 22, par. 2, TFUE ha validità fatto salvo le disposizioni adottate dall'art. 223, par. 1, TFUE; questo concerne le modalità di elezione del Parlamento europeo, che non rientra nella materia di cittadinanza. Tuttavia è importante perché ne stabilisce il procedimento elettorale:

Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Sinora non si è riusciti ad adottare una procedura elettorale uniforme, in quanto essa richiede un procedimento molto complesso. Gli Stati sono quindi liberi di disciplinare il metodo di elezione al Parlamento europeo, salvo il rispetto di alcuni principi comuni che realizzino una convergenza

riguardo al metodo elettorale ed il regime delle incompatibilità. Infatti, le elezioni devono svolgersi con metodo proporzionale<sup>26</sup>.

I requisiti per l'elettorato attivo e passivo rientrano nelle competenze degli Stati membri; per quanto riguarda le incompatibilità, invece, il mandato al Parlamento europeo è incompatibile con la carica di parlamentare nazionale o di membro del governo e con la partecipazione alla Commissione o alla Corte di giustizia. Ogni Stato può stabilire ulteriori incompatibilità per i propri europarlamentari.

Come per il diritto di voto alle elezioni locali, anche per questo diritto i cittadini europei hanno mostrato una certa disaffezione. La percentuale di votanti è progressivamente diminuita rispetto alla prima elezione del 1979 (e nelle ultime due tornate, l'affluenza è stata inferiore al 43%)<sup>27</sup>.

La Commissione ha cercato di proporre delle soluzioni che favoriscano la partecipazione, quali maggiori informazioni sulle elezioni, sui programmi dei partiti e sui candidati, sulle attività dell'Unione e sul loro impatto nella vita dei cittadini; ha evidenziato anche la difficoltà nel recepire l'importanza, tanto per gli Stati membri quanto per gli stessi cittadini, delle decisioni europee<sup>28</sup>.

Per quanto riguarda il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini europei nel Paese di residenza, si nota come siano basse sia la percentuale di iscritti alle liste elettorali, che i candidati stranieri alle elezioni<sup>29</sup>. Anche in questo caso sembra necessario incrementare le informazioni e la sensibilizzazione degli interessati ed eliminare le condizioni restrittive poste nei confronti dei cittadini in questione, in modo da aumentare il numero

---

<sup>26</sup> Gli Stati possono adottare lo scrutinio di lista o uninominale preferenziale; la procedura elettorale è disciplinata da ciascuno Stato membro, anche tenendo conto delle particolarità del singolo Stato, senza però pregiudicare il carattere proporzionale del voto. Questo è quanto stabilito dalla decisione del Consiglio 2002/772/CE, Euratom del 25 giugno e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom.

<sup>27</sup> I dati sono reperibili online, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>28</sup> Si veda, a tal proposito, *la Relazione della Commissione del 27 ottobre 2010 sull'elezione dei membri del Parlamento europeo (Atto del 1976, modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom) e sulla partecipazione dei cittadini dell'Unione europea alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro di residenza (direttiva 93/109/CE)* [COM(2010) 605 def.].

<sup>29</sup> Inoltre, benché sia aumentato il numero di cittadini europei residenti, non sono incrementati in maniera analoga gli iscritti alle liste elettorali. Si possono confrontare la *Relazione* citata nella nota precedente, *la Relazione della Commissione del 27 ottobre 2010 al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo ai sensi dell'art. 25 TFUE sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010* [COM(2010) 602 def.] e la *Quinta relazione sulla cittadinanza dell'Unione*, cit.

dei votanti e candidati dei cittadini europei “migranti”. Proprio per tale ragione, si è anche cercato di semplificare le procedure per candidarsi<sup>30</sup>.

## 6. Il diritto di petizione al Parlamento europeo

Accanto ai diritti politici, sono attribuiti ai cittadini europei alcuni diritti finalizzati a rafforzare il loro rapporto con le istituzioni dell’Unione, in modo che “le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”<sup>31</sup>. Particolarmente importante è il diritto di petizione al Parlamento europeo, in quanto è stato il primo strumento volto a permettere una forma di partecipazione più diretta.

Questo diritto era presente nell’ordinamento comunitario già prima che venisse istituita la cittadinanza europea, previsto nell’art. 128 del regolamento interno del Parlamento europeo. Esso è stato formalizzato con il Trattato di Maastricht e la disciplina è stata ripresa dal Trattato di Lisbona, negli articoli 20, 24 e 227. In realtà, dalla lettura dell’art. 227, tale diritto appare allargato anche ad ogni persona fisica o giuridica, di Stati terzi, residente in uno Stato membro<sup>32</sup>. Secondo parte della dottrina<sup>33</sup>, l’obiettivo è quello di valorizzare il criterio della residenza, garantendo l’esercizio di diritti che sono legati alla nozione di cittadinanza.

La petizione può essere presentata individualmente oppure in associazione tra vari soggetti, purché la materia rientri in un ambito di attività dell’Unione e la questione riguardi direttamente gli interessati.

La procedura di presentazione ed esame delle petizioni è disciplinata dall’art. 201 ss. del regolamento interno del Parlamento europeo. La petizione deve essere scritta in una delle lingue ufficiali dell’Unione, indicare i dati personali<sup>34</sup> ed essere sottoscritta; una volta presentata, essa è va-

---

<sup>30</sup> A tal fine, è stata adottata direttiva 2013/1/UE, cit.

<sup>31</sup> Art. 1, comma 2, TUE.

<sup>32</sup> Anche la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 44, riconosce il diritto in questione ad ogni cittadino e ad ogni persona, fisica o giuridica, residente nel territorio dell’Unione, senza però alcuna apparente limitazione delle materie in cui proporla o per il proponente.

<sup>33</sup> Si veda GARGIULO, *op. cit.*, pp. 208-209, come pure CARTABIA, *op. cit.*, p. 11; invece VILLANI, *op. cit.*, p. 114, afferma che “tale estensione appare alquanto contraddittoria con l’intento di utilizzare il diritto di petizione quale elemento ricostruttivo della cittadinanza dell’Unione”, ma aggiunge “[e]ssa, peraltro, è certamente condivisibile nell’ottica (nella quale sembra collocarsi) della tutela dei diritti umani fondamentali”.

<sup>34</sup> Trattasi di nome, cognome, cittadinanza ed indirizzo; il firmatario può richiedere che i dati non siano resi noti e la petizione sia trattata in via riservata.

gliata dalla commissione per le petizioni che ne valuta la ricevibilità<sup>35</sup>. Se è ricevibile, inizia l'esame in commissione, che può invitare i firmatari, domandare pareri o organizzare missioni di informazione nello Stato membro a cui la petizione si riferisce. La commissione può poi presentare una relazione o una proposta di risoluzione al Parlamento europeo, a cui esso può dare seguito discutendo la questione con ulteriori rapporti e studi, oppure adottando una risoluzione; il Parlamento può anche trasmettere la sua risoluzione alla Commissione, al Consiglio o allo Stato membro in questione per ottenere una risposta o un intervento.

In ogni caso, la commissione deve informare ogni sei mesi il Parlamento dei risultati delle proprie deliberazioni.

Il contenuto della petizione è molto vario, in quanto può richiedere la posizione del Parlamento europeo su alcune questioni, dare suggerimenti in alcune politiche dell'Unione o soluzioni a specifici problemi, può porre questioni di attualità all'attenzione del Parlamento, oppure può recare reclami contro violazioni dei diritti del soggetto interessato.

Generalmente le petizioni riguardano tematiche di interesse collettivo, che vanno dalla tutela dell'ambiente ai diritti della persona umana, dalle prestazioni sociali a questioni legate alle crisi economiche.

Tuttavia, la petizione riguarda spesso anche i comportamenti degli Stati membri, dei quali si lamenta la contrarietà al diritto dell'Unione, oppure è tesa a sollecitare l'azione di altre istituzioni ed organi dell'Unione, nonché degli stessi Stati membri o di altre entità. Molti procedimenti di infrazione contro gli Stati membri sono stati promossi dalla Commissione proprio a seguito di petizioni presentate al Parlamento europeo.

Pertanto, questo istituto crea un contatto, tra i cittadini (o i residenti) ed il Parlamento, utile, da un lato, ai cittadini che così possono far valere i loro interessi, dall'altro, allo stesso Parlamento che ha la possibilità di delineare il quadro delle esigenze e dei bisogni effettivi delle persone.

Negli ultimi anni si è sviluppata una certa disaffezione nei confronti delle petizioni; questa tendenza sembra evidenziare la crescente consapevolezza della scarsa incidenza dei risultati che i fautori della petizione riescono ad ottenere, ad eccezione delle segnalazioni di violazioni del diritto dell'Unione commesse dagli Stati. Nonostante ciò, la commissione per le petizioni ha sottolineato più volte l'importanza del diritto in questione come strumento fondamentale di partecipazione politica dei cittadini, ac-

---

<sup>35</sup> Qualora sia ritenuta irricevibile, il presentatore deve essere informato e la decisione deve essere adeguatamente motivata e può raccomandare mezzi di ricorso alternativi.

canto all'iniziativa popolare<sup>36</sup>, e, per migliorare i risultati e rafforzare lo strumento, ha auspicato una maggiore collaborazione tra le istituzioni europee, i parlamenti ed i governi degli Stati membri<sup>37</sup>.

### 7. Cenni su altri diritti

Tra i diritti elencati nell'art. 20, par. 2, TFUE si trova il diritto di ricorrere al Mediatore europeo. Questo istituto è stato introdotto con il Trattato di Maastricht – attualmente è disciplinato dagli articoli 24, comma 3, e 228, TFUE – ed ha l'obiettivo di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee. Il Mediatore è eletto ogni 5 anni dal Parlamento europeo (dopo ogni elezione dello stesso), è un organo individuale ed indipendente<sup>38</sup>. Esso ha il compito di promuovere la buona amministrazione dell'Unione intervenendo nei casi di cattiva amministrazione, ai quali cerca di porre rimedio suggerendo delle soluzioni. Il Mediatore può agire di propria iniziativa, su denuncia di un cittadino europeo o di una persona che risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro, nonché su denuncia di un membro del Parlamento europeo; non è richiesto al denunciante un interesse ad agire. Egli può indagare su tutti i casi di cattiva amministrazione<sup>39</sup> riguardanti le azioni delle istituzioni o degli organi dell'Unione, salvo quelle della Corte di giustizia; sono anche escluse denunce su comportamenti imputabili agli Stati membri. Il Mediatore nella sua indagine può collaborare sia con l'istituzione, organo o organismo dell'Unione coinvolto, che con un altro; esso cerca innanzitutto di svolgere un'attività di conciliazione con l'organo in questione e se ciò non è possibile, chiude il caso con una valutazione critica oppure con una relazione con delle raccomandazioni, che manda all'organo interessato ed al denunciante. Se l'istituzione, organo od organismo interessato non fornisce una risposta

---

<sup>36</sup> Tanto da proporre, nella *Relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2010*, [2010/2295(INI)] del 17 giugno 2010, che le iniziative popolari che non raggiungano le firme richieste, siano considerate alla stregua di petizioni (così da raccordare meglio i due strumenti).

<sup>37</sup> Cfr. la *Relazione del 22 settembre 2015 sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2014*, [2014/2218(INI)].

<sup>38</sup> L'indipendenza del Mediatore deve essere anche nei riguardi del Parlamento europeo, per quanto i due istituti siano strettamente collegati, tanto che può essere anche destituito alle condizioni previste dall'art. 228, par. 2, comma 2, TFUE.

<sup>39</sup> Per una nozione di cattiva amministrazione, si veda *Il Codice europeo di buona condotta amministrativa*, approvato dal Parlamento europeo con risoluzione del 6 settembre 2001.

soddisfacente, il Mediatore invia una relazione speciale con raccomandazioni sul caso al Parlamento europeo. L'azione del Mediatore è discrezionale (il denunciante ha solo il diritto di essere informato sull'esito della denuncia), deve garantire riservatezza per chi denuncia e non si esprime con un atto giuridico, perciò l'attività è solo di sollecitazione o persuasione, benché sia spesso efficace.

Un ulteriore diritto è quello di rivolgersi alle istituzioni o agli organi dell'Unione in una delle lingue ufficiali menzionate nell'art. 55 TFUE e di ricevere risposta nella medesima lingua. Anche questo diritto si ricollega alla volontà di garantire un miglior rapporto tra i cittadini e gli organi dell'Unione, di favorire una buona gestione dell'ordinamento europeo e di aumentarne la legittimità e l'efficacia. Questo diritto appare fruibile tanto ai cittadini europei quanto a persone fisiche o giuridiche non solo prive della cittadinanza dell'Unione, ma anche non residenti in uno Stato membro<sup>40</sup>.

Il diritto alla trasparenza ed all'accesso ai documenti è disciplinato dall'art. 15 TFUE. Esso si trova nella parte del Trattato dedicata ai principi, poiché il principio di trasparenza, che vincola tutti gli organi dell'Unione<sup>41</sup>, ha assunto importanza centrale. Il primo obbligo per gli organi è quello di operare nel modo più trasparente possibile, specialmente nell'ambito del processo legislativo. Ogni cittadino o persona fisica e giuridica residente dell'Unione ha il diritto di accedere ai documenti. In tal modo si cerca di garantire, oltre alla trasparenza del processo decisionale, anche la partecipazione ed il controllo della società civile. Per tali ragioni, questi diritti si ricollegano anche al principio di buona amministrazione, ai diritti di difesa e correttezza nei procedimenti che sono previsti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nonostante i progressi nell'applicazione di tale diritto, sono ancora frapposti dei limiti alla sua piena applicazione da parte delle istituzioni<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Così appare in base alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 41. Si veda anche CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *op. cit.*, p. 65 ss., come pure MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 86 ss.

<sup>41</sup> L'obbligo, in realtà, vincola la Corte di giustizia, la Banca centrale europea e la Banca per gli investimenti solo nell'esercizio di attività amministrative (come enunciato nell'art. 15, par. 3, comma 4, TFUE).

<sup>42</sup> Si veda, ad esempio, il regolamento (CE) 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, come pure la sentenza della Corte di giustizia del 28 novembre 2013, causa C-576/12 P, *Jurasinovic*.

A questi diritti, si aggiunge anche il diritto del cittadino europeo ad una buona amministrazione, previsto dall'art. 298 TFUE ed in particolare dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Questo diritto recepisce alcuni principi elaborati dalla Corte di giustizia riguardo al corretto comportamento delle istituzioni ed ha pertanto origine giurisprudenziale. Esso concerne ogni persona e quindi non soltanto i cittadini europei. L'individuo che entri in contatto con un organo dell'Unione ha il diritto a un trattamento equo ed imparziale ed a vedere concluso il procedimento in un lasso di tempo ragionevole. Per garantire l'efficacia e la trasparenza dell'organo in questione, sono previsti il diritto ad essere ascoltati, il diritto di accesso ai fascicoli relativi al procedimento e l'obbligo di motivare gli atti. Inoltre la garanzia della buona amministrazione è data dalla possibilità di richiedere il risarcimento per i danni causati dal comportamento delle istituzioni nell'esercitare le proprie funzioni, in modo conforme ai principi generali degli Stati membri. Infine, un ultimo diritto è sancito dall'art. 23, comma 1, TFUE:

Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie e avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela.

In tal modo si tenta di dare una proiezione esterna alla cittadinanza europea, anche se in realtà si riconosce un istituto del diritto internazionale secondo cui uno Stato può assistere i cittadini di un altro Stato in vece di questo. La norma<sup>43</sup> non riguarda il diritto di protezione diplomatica, bensì l'obbligo di tutelare i cittadini europei di altri Stati membri a condizione che nello Stato terzo non vi sia rappresentanza accessibile dello Stato di cui si ha la cittadinanza. Si tratta dunque di una tutela diplomatica mediata, anche alla luce del fatto che l'interessato debba trovarsi in una situazione di seria necessità. I casi di tutela, alle condizioni previste, riguardano l'assistenza in caso di arresto o detenzione, il decesso,

---

<sup>43</sup> Nel quadro di disciplina della norma, è stata adottata la decisione 95/553/CE dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 19 dicembre 1995, riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, e la decisione 96/409/PESC dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 25 giugno 1996 relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio.

l'incidente o la malattia grave, l'assistenza alle vittime di reati violenti, l'aiuto e il rimpatrio in situazioni di difficoltà. Per quanto riguarda invece l'assistenza finanziaria, fatta eccezione per i casi di estrema urgenza, non è possibile concedere alcun anticipo o aiuto pecuniario, né è possibile sostenere alcuna spesa a favore di un cittadino europeo senza che una autorità competente dello Stato membro di cui è cittadino abbia autorizzato preventivamente il supporto economico. Inoltre l'interessato deve impegnarsi a rimborsare l'intera spesa, salvo esplicita rinuncia da parte dello Stato membro. In aggiunta, è stato istituito il documento di viaggio provvisorio, rilasciato ai cittadini dell'Unione per un solo viaggio verso lo Stato membro di cui abbiano cittadinanza oppure verso lo Stato in cui risiedono o, eccezionalmente, verso altra destinazione. Le condizioni per il rilascio del documento sono l'indisponibilità del passaporto, l'assenza nello Stato terzo di una rappresentanza diplomatica o consolare del Paese di cui l'interessato è cittadino e l'autorizzazione dello Stato membro di origine del beneficiario.

L'istituzione di questo diritto, sebbene ancora di valore modesto e simbolico, persegue l'obiettivo di rafforzare l'identità dell'Unione nei Paesi terzi e sulla scena internazionale e soprattutto si propone di consolidare nei cittadini europei il senso di appartenenza all'Unione, in particolare basandosi sull'elemento della solidarietà.

## Capitolo III

### *La sentenza Delvigne*

#### *1. La causa C-650/13*

Con la sentenza *Delvigne*, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla compatibilità di una disposizione che limita il diritto di voto al Parlamento europeo, a causa di una condanna per grave reato, con l'ordinamento dell'Unione europea. La sentenza, che si inserisce anche nel più generale ambito dei diritti di cittadinanza dell'Unione, compie una precisa analisi delle condizioni che possono essere poste dagli Stati per esercitare il diritto di voto. Si tratta, inoltre, della prima volta che la Corte esprime un giudizio così specifico e mirato su questo tipo di problema<sup>1</sup>. Tale sentenza, dunque, diviene rilevante nell'ambito della cittadinanza dell'Unione europea e per i diritti che da essa ne discendono.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha espresso il suo giudizio con sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-650/13, *Delvigne*, sulla domanda di pronuncia pregiudiziale che le era stata avanzata dal *Tribunal d'instance de Bordeaux* (in Francia), con decisione del 7 novembre 2013, ai sensi dell'art. 267 TFUE<sup>2</sup>, nel procedimento *Thierry Delvigne c. Commune de Lesparre-Médoc e Préfet de la Gironde*. La domanda di pronuncia pregiudiziale concerne l'interpretazione degli articoli 39 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>3</sup>; essa è stata presentata nel contesto di un procedimento giurisdizionale vertente sulla controversia tra il

---

<sup>1</sup> Come fa anche notare PUSTORINO, *Detainees' right to vote between CJEU and ECtHR case-law*, 2015, [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org), p. 1, reperibile on line, in cui afferma che la Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti «Corte EDU») si è invece espressa più volte su casi simili.

<sup>2</sup> L'articolo in questione enuncia: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad una giurisdizione di uno degli Stati membri, tale giurisdizione può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale giurisdizione è tenuta a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a una giurisdizione nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile».

<sup>3</sup> Per comodità, in prosieguo verrà semplicemente chiamata la «Carta».

sig. Delvigne, da un lato, e il Comune francese di Lesparre-Médoc e il prefetto della Gironde, dall'altro, a causa dell'esclusione del sig. Delvigne dalla lista elettorale di questo comune.

Il sig. Delvigne è stato condannato in via definitiva il 30 marzo 1988 ad una pena privativa della libertà di dodici anni per aver commesso un delitto grave (nella fattispecie, un omicidio). A causa di tale condanna, in applicazione delle disposizioni degli articoli 28 e 34 del vecchio codice penale francese, il soggetto in questione ha subito *de iure* la degradazione civica, consistente, per l'esattezza, nella privazione perpetua del diritto di voto, di elettorato e di eleggibilità.

Il 1° marzo 1994 è entrato in vigore un nuovo codice penale in Francia, il quale, assieme alla legge del 16 dicembre 1992, ha abrogato la pena accessoria della degradazione civica, derivante di diritto da una condanna per delitto. Il nuovo codice penale, inoltre, prevede che l'interdizione dai diritti civili (tutti o solo una parte) sia pronunciata da un giudice ed abbia una durata che non può superare i dieci anni nel caso di condanna per delitto. Tuttavia, ai sensi dell'art. 370 della suddetta legge del 1992, la privazione dei diritti civili prevista per il sig. Delvigne è stata mantenuta in quanto risultante da una condanna penale divenuta definitiva prima dell'entrata in vigore del nuovo codice penale del 1994. Pertanto l'interessato nel 2012 è stato radiato, per decisione della commissione amministrativa competente, dalle liste elettorali del Comune di Lesparre-Médoc, dove egli risiede; il sig. Delvigne ha quindi proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio, per contestare la sua radiazione. In particolare, egli ha chiesto al giudice del rinvio di adire la Corte in via pregiudiziale per avere l'interpretazione del diritto dell'Unione, a motivo della disparità di trattamento da lui invocata, che risulterebbe dall'applicazione della legge del 16 dicembre 1992. Infatti, il sig. Delvigne sostiene che l'art. 370 della legge in questione violi diverse disposizioni della Carta, determinando una discriminazione incompatibile con la stessa Carta. Di conseguenza, il Tribunal d'instance de Bordeaux ha accolto la richiesta, ha sospeso il procedimento e lo ha rinviato alla Corte con due questioni pregiudiziali<sup>4</sup>.

Nel procedimento dinanzi alla Corte (riunita in Grande Sezione) sono intervenuti il sig. Delvigne, il Comune di Lesparre-Médoc, i governi tedesco, britannico, spagnolo e francese, nonché il Parlamento europeo e la

---

<sup>4</sup> Le questioni pregiudiziali saranno espressamente trattate più avanti, nel par. 3.

Commissione, presentando delle memorie scritte<sup>5</sup>. L'Avvocato generale della causa è stato invece Pedro Cruz Villalón, che ha presentato le sue conclusioni il 4 giugno 2015.

## 2. *Il quadro normativo*

Il contesto normativo in cui è inquadrata la sentenza *Delvigne* comprende sia il diritto dell'Unione europea che il diritto francese. Esso rientra anche nell'ambito del diritto internazionale, in quanto l'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali enuncia che le parti contraenti, tra cui la Francia, si impegnano ad organizzare elezioni libere e segrete in modo da garantire la libera espressione dell'opinione del popolo.

Per quanto riguarda il diritto dell'Unione, in primo luogo si fa riferimento agli articoli 39 e 49 della Carta. L'art. 39 enuncia:

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.
2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.

Si tratta del diritto di voto e di eleggibilità al Parlamento europeo. Esso si ricollega all'art. 10 TUE, che predispone la democrazia rappresentativa a fondamento dell'Unione. Inoltre, il par. 1 corrisponde al diritto sancito dall'art. 20, par. 2, lett. b), TFUE, mentre il par. 2 coincide con quanto previsto dall'art. 14, par. 3, TFUE (che precisa anche la durata del mandato parlamentare). In aggiunta, si riferiscono al diritto in questione anche l'art. 22, par. 2, TFUE e l'art. 223, par. 1, TFUE<sup>6</sup>. Va sottolineato, infatti, che in base all'art. 52, par. 2, della Carta, i diritti riconosciuti dalla Carta stessa vanno esercitati alle condizioni previste dai Trattati, se sono anche definiti da disposizioni degli stessi Trattati.

---

<sup>5</sup> Ad essi, nell'udienza pubblica del 20 gennaio 2015, sono stati rivolti vari quesiti, tra cui se l'art. 370 della legge del 1992 rientrasse nella materie di competenza dell'Unione, in base all'art. 51 della Carta, e quali fossero le "finalità di interesse generale", ai sensi dell'art. 52 della Carta, a cui risponderebbero le restrizioni del diritto di elettorato risultanti da una condanna penale.

<sup>6</sup> Il diritto di voto e di eleggibilità è trattato più dettagliatamente nel capitolo precedente, pertanto si può vedere lì per approfondire.

In materia, dal punto di vista del diritto derivato, bisogna considerare l'art. 1 e l'art. 8 dell'atto del 1976 relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo<sup>7</sup>.

L'art. 49 della Carta, invece, stabilisce:

1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima.
2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un'azione o di un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni.
3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato.

Si tratta, dunque, del principio della legalità e proporzionalità dei reati e delle pene. Nel caso specifico, ha rilievo il principio della retroattività della norma penale più favorevole, poiché la discussione dinanzi al giudice del rinvio riguarda l'applicazione di un regime che è stato sostituito successivamente da un altro che appare più favorevole al cittadino francese in questione.

Infine, l'art. 51 della Carta sostiene che le disposizioni della medesima si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori delle competenze dell'Unione.

Si può notare come il quadro normativo dell'Unione sia lineare e coerente nell'ambito esaminato, tanto nei vari atti di diritto primario quanto in quelli di diritto derivato. In particolare, per quanto riguarda il diritto di voto al Parlamento europeo, emerge la presenza di alcuni criteri comuni

---

<sup>7</sup> Si tratta dell'Allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consiglio, del 20 settembre 1976, atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diritto, successivamente modificato dalla decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto. In sostanza, l'art. 1 dispone che "1. In ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale. [...] 3. L'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero e segreto"; invece l'art. 8 prevede che la procedura elettorale venga disciplinata da ciascuno Stato membro in base alle disposizioni nazionali, purché non pregiudichi il carattere proporzionale del voto e gli altri requisiti previsti dal medesimo atto. D'ora in avanti, per comodità, sarà chiamato l'«atto del 1976».

che gli Stati devono seguire; manca, invece, una procedura elettorale uniforme, nonostante l'auspicio, contenuto nell'art. 223, par. 1, TFUE, che essa venga adottata.

Per quanto riguarda il diritto francese, al momento dei fatti si applicava l'art. 28 del codice penale istituito con la legge del 12 febbraio 1810. Esso prevedeva che una condanna penale comportasse *de iure* la degradazione civica, consistente, *ex art.* 34, nella privazione del diritto di voto, di elettorato, di eleggibilità e di tutti i diritti civili e politici. In seguito, la legge n. 92-1336 del 16 dicembre 1992 aveva abrogato la pena accessoria, e con l'entrata in vigore, il 1° marzo 1994, del nuovo codice penale, si stabiliva che l'interdizione dai diritti civili fosse pronunciata da un giudice, per un massimo di dieci anni nell'ipotesi di condanna per delitto, oppure di cinque anni per un reato meno grave. Tuttavia, in base all'art. 370 della suddetta legge, la situazione resta confermata per le condanne pronunciate in via definitiva prima dell'entrata in vigore del nuovo codice penale, con le relative privazioni di tutti i diritti civili. In questo caso però è riconosciuta la possibilità di presentare istanza davanti al giudice che ha pronunciato la condanna, affinché riveda la sentenza<sup>8</sup>.

L'art. 2 della legge 77-729 del 7 luglio 1977, relativa all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, dispone che la procedura elettorale per le elezioni al Parlamento europeo è disciplinata dal codice elettorale. Il libro I, titolo I, capo I, del codice elettorale stabilisce i requisiti per l'elettorato attivo. L'art. L 2 del codice elettorale dispone che possono votare i cittadini francesi maggiorenni (di 18 anni) che siano in possesso dei diritti civili e politici e che non si trovino in una situazione di incapacità prevista dalla legge. L'art. L 5, nella sua redazione iniziale, prevedeva che non potessero essere iscritti nella lista elettorale gli individui condannati per un delitto. Infine, l'art. L 6, nella versione applicata al procedimento principale, enuncia:

Non possono essere iscritti nella lista elettorale, per il periodo stabilito nella sentenza, coloro che siano stati privati dell'elettorato attivo e passivo dall'autorità giudiziaria in applicazione delle leggi che autorizzano tale privazione.

---

<sup>8</sup> Ciò in base all'art. 702-1 del codice di procedura penale, come modificato dalla legge n. 2009-1436, del 24 novembre 2009, penitenziaria. Il giudice competente può revocare, del tutto o in parte, la privazione, l'interdizione, l'incapacità o qualsivoglia misura risultante da una condanna penale principale o accessoria (anche con riguardo alla durata della degradazione subita).

### 3. Le questioni pregiudiziali

Le questioni pregiudiziali poste dinanzi alla Corte dal giudice del Tribunale di Bordeaux sono due:

- 1) Se l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debba essere interpretato nel senso che osta a che una disposizione di legge nazionale mantenga un divieto, del resto indefinito e sproporzionato, di far beneficiare di una pena più lieve le persone condannate prima dell'entrata in vigore della legge penale più favorevole, n. 94-89 del 1° febbraio 1994.
- 2) Se l'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea applicabile alle elezioni del Parlamento europeo debba essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri dell'Unione europea di non prevedere un divieto generale, indefinito e automatico di esercitare i diritti civili e politici, al fine di non creare una disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri<sup>9</sup>.

Il giudice del rinvio, nel contesto delineato, ha chiesto, in altre parole, l'interpretazione degli articoli 39 e 49, par. 1, della Carta, per poter valutare se tali disposizioni fossero compatibili con l'interdizione del diritto di voto e la radiazione dalle liste elettorali inflitta al sig. Delvigne.

Prima di giungere a sentenza, la Corte ha considerato le osservazioni presentate dalle parti nella fase scritta ed in seguito all'udienza del 20 gennaio 2015.

I governi francese, spagnolo e britannico hanno sostenuto l'incompetenza della Corte a rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate, poiché la legislazione nazionale oggetto del procedimento non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Essi hanno affermato che il giudice del rinvio non invoca alcuna disposizione del diritto dell'Unione che lo colleghi alla normativa nazionale e dunque tale normativa non costituisce una attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta. Il governo tedesco ha eccepito l'incompetenza della Corte soltanto sulla prima questione. Invece, il sig. Delvigne e la Commissione

---

<sup>9</sup> Sentenza *Delvigne*, cit., punto 20, nonché conclusioni dell'Avvocato generale, punto 25. L'Avvocato generale, punto 60, riassume le questioni nel seguente modo: "da un lato, si domanda se, conformemente all'articolo 49 della Carta, occorra escludere, nelle circostanze del caso di specie, l'applicazione retroattiva di una legge penale più favorevole. Dall'altro, si chiede se l'articolo 39 della Carta permetta di infliggere la privazione indefinita del diritto di elettorato a titolo di pena accessoria".

hanno difeso la competenza della Corte, mentre il Parlamento europeo ha ritenuto che la Carta sia applicabile, ma limitatamente alla seconda questione.

L'Avvocato generale, nelle sue conclusioni, ha affermato che la Corte non avesse la competenza a pronunciarsi sull'art. 49, par. 1, della Carta sul principio di retroattività della norma penale; egli infatti si è soffermato sulla sanzione penale in sé e non sugli effetti di questa, sottolineando, così, come la sanzione non sia stata inflitta in attuazione del diritto dell'Unione<sup>10</sup>. Al contrario, ha sostenuto che la Corte fosse competente a rispondere alla seconda questione pregiudiziale, poiché la situazione del sig. Delvigne è un effetto delle normative francesi che rinviano alla normativa interna in materia elettorale, la quale scaturisce da una normativa adottata in attuazione del diritto dell'Unione europea.

Il governo francese, inoltre, ha eccepito la ricevibilità delle questioni sollevate in quanto ritiene che non siano necessarie al giudice del rinvio per risolvere la controversia principale ed anche in quanto tale giudice non avrebbe definito sufficientemente il quadro di fatto e di diritto in cui le questioni poste si collocano. L'Avvocato generale ha, da un lato, affermato che effettivamente l'argomentazione pervenuta alla Corte è esigua; dall'altro, però, ha definito l'argomentazione "così espressiva"<sup>11</sup> del problema sollevato. Nel complesso, egli ritiene che l'ordinanza di rinvio permetta di individuare i problemi giuridici su cui è chiesto l'intervento della Corte e che pertanto siano soddisfatti i requisiti di ricevibilità.

Considerate le osservazioni presentate, la Corte innanzitutto ha notato che il procedimento principale riguarda la regolarità della radiazione del signor Delvigne dalle liste elettorali, decisa in base al combinato degli articoli L 2 e L 6 del codice elettorale, come risultato della privazione del diritto di voto connessa alla pena per il delitto a cui era stato condannato. Inoltre ha rilevato che il regime della pena accessoria è stato soppresso

---

<sup>10</sup> BORRACCETTI, *La limitazione del diritto di voto per condanne penali: alcune osservazioni sulla sentenza Delvigne*, 2015, [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org), pp. 2-3, reperibile on line, afferma che l'impostazione dell'Avvocato generale non permetterebbe di prendere in considerazione gli effetti che una misura statale, adottata legittimamente al di fuori del diritto dell'Unione, può provocare sul rispetto e sull'attuazione dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione. In tal modo, potrebbero essere attuate delle limitazioni che si verificherebbero senza incontrare alcun ostacolo, con gravi conseguenze sull'esercizio di tali diritti e su una applicazione uniforme degli stessi diritti all'interno dei diversi Stati membri dell'Unione.

<sup>11</sup> Punto 51 delle conclusioni; anche in punto 53.

dalla modifica del codice penale; tuttavia tale riforma non ha influito sulla situazione del sig. Delvigne.

Dopo aver fatto questa considerazione, la Corte ha trattato congiuntamente le due questioni poste, esaminando prima la propria competenza, poi la loro ricevibilità ed infine esprimendo il proprio giudizio.

Sulle proprie competenze, la Corte ha ripreso la sentenza *Åkerberg Fransson*<sup>12</sup> ed ha ricordato che l'art. 51, par. 1, della Carta definisce la sfera di applicazione della medesima, e cioè che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri solamente nell'attuare il diritto dell'Unione. Al contrario, se la situazione giuridica non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo, né le disposizioni della Carta eventualmente richiamate possono giustificare tale competenza<sup>13</sup>. La Corte ha dovuto quindi determinare se la situazione del sig. Delvigne, cittadino europeo che ha perso il suo diritto di voto alle elezioni per il Parlamento europeo a seguito della decisione dell'autorità competente di uno Stato membro, rientrasse nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Nel fare ciò, essa ha confermato che, in base all'art. 8 dell'atto del 1976, la procedura elettorale viene disciplinata da ogni Stato membro secondo le proprie disposizioni; lo stesso art. 8, assieme all'art. 1, par. 3, dell'atto del 1976 non sancisce in modo esplicito e preciso chi siano i titolari di tale diritto, la cui determinazione spetta a ciascuno Stato membro, rispettando però il diritto dell'Unione<sup>14</sup>. Pertanto, nell'esercitare questa competenza, gli Stati restano vincolati al diritto dell'Unione, in particolare alle condizioni fissate dalla lettura congiunta degli articoli 14, par. 3, TUE ed 1, par. 3, dell'atto del 1976, i quali assicurano che l'elezione dei membri del Parlamento europeo avvenga con suffragio libero, diretto e segreto. Per tale ragione, si può considerare che anche la norma francese sulla quale si fonda il provvedimento di radiazione dalle liste elettorali (cioè l'art. 2 della legge del 7 luglio 1977) dia attuazione al diritto dell'Unione. Di conseguenza, la Corte si è dichiarata competente a rispondere ad entrambe le questioni pregiudiziali proposte.

---

<sup>12</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, punto 17.

<sup>13</sup> Si veda la sentenza *Åkerberg Fransson*, cit., punto 22, come pure la sentenza della Corte di giustizia del 27 marzo 2014, causa C-265/13, *Torrallbo Marcos*, punto 30.

<sup>14</sup> La Corte di giustizia aveva già affermato ciò nella sentenza del 12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna/Commissione*, punti 70 e 78, e nella sentenza del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *Eman e Sevinger*, punti 43 e 45. Su entrambe le sentenze si tornerà più avanti.

Sulla ricevibilità delle questioni, la Corte ha rammentato che, in base all'art. 267 TFUE, esclusivamente il giudice nazionale a cui è stata sottoposta la controversia, alla luce del caso particolare, può valutare la necessità di una richiesta pregiudiziale e la rilevanza di tali questioni per emanare la propria sentenza. Come affermato in altre sentenze<sup>15</sup>, la Corte, in via di principio, è tenuta a pronunciarsi sulle questioni sollevate che riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione. La Corte potrebbe rifiutarsi di statuire su una questione pregiudiziale soltanto se questa risulti manifestamente non in relazione con la realtà o con l'oggetto della causa, qualora il problema sia di natura ipotetica o nel caso alla Corte manchino gli elementi di diritto o di fatto necessari a trovare una soluzione utile alle questioni sottoposte<sup>16</sup>. Nel caso in questione, la Corte ha a disposizione elementi di fatto e di diritto da cui può dedurre chiaramente le questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, le quali presentano un rapporto diretto con l'oggetto della controversia principale. Conseguentemente, le domande di pronuncia pregiudiziale sono ricevibili dalla Corte. In conclusione, risulta acclarata la possibilità della Corte di pronunciarsi sulle questioni pregiudiziali proposte.

#### 4. Riferimenti della Corte alla sentenza Spagna/Regno Unito del 12 settembre 2006 ed alla sentenza Eman e Sevinger del 12 settembre 2006

La Corte di giustizia, nell'affermare la propria competenza ad esprimersi sulle questioni pregiudiziali, fa riferimento ad alcune sue precedenti sentenze, tra cui la sentenza *Spagna/Regno Unito* e la sentenza *Eman e Sevinger*, entrambe del 12 settembre 2006. I punti di esse a cui la Corte si è ispirata e che ha ribadito nella sentenza *Delvigne* sono che l'allora art. 190 TCE (ora art. 223 TFUE) e l'atto del 1976 non indicavano esplicitamente e precisamente chi fossero coloro che godevano del diritto di voto attivo e passivo per il Parlamento europeo; pertanto, ricadeva nella competenza di ciascuno Stato determinare chi fossero i titolari di tale diritto, nel rispetto, però, del diritto (allora) comunitario<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> In particolare, si vedano la sentenza della Corte di giustizia del 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Kamberaj*, punto 40 e la sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler e altri*, punto 24.

<sup>16</sup> La Corte fa riferimento nuovamente alla sentenza *Kamberaj*, cit., punto 42 ed alla sentenza *Gauweiler e altri*, cit., punto 25.

<sup>17</sup> Si tratta dei punti delle due sentenze già indicati in nota 14.

Il riferimento della Corte a queste due sentenze è significativo poiché esse hanno un ruolo importante nell'interpretazione giurisprudenziale del diritto di voto al Parlamento europeo. Ambedue hanno per oggetto la disciplina di tale diritto da parte dello Stato nazionale dei votanti e non, invece, dello Stato ospite. Esse quindi non riguardano un diritto derivante dall'esercizio di libera circolazione e soggiorno, ma l'individuazione di chi sia titolare del diritto di voto all'interno dello Stato membro.

La sentenza *Spagna/Regno Unito* ha origine dal ricorso per infrazione presentato dalla Spagna contro il Regno Unito, dovuto al fatto che il secondo aveva dato diritto di voto per le elezioni europee anche ai cittadini di Gibilterra<sup>18</sup>; facendo ciò, secondo la Spagna, avrebbe violato gli articoli 17, 19, 189 e 190 TCE che circoscriverebbero il diritto di voto per il Parlamento europeo solamente ai cittadini dell'Unione – ed i cittadini di Gibilterra non possono essere considerati cittadini pieni del Regno Unito, secondo la normativa dello stesso<sup>19</sup>. La Corte, pertanto, ha affrontato la questione se il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo potesse essere concesso, oltre ai cittadini di uno Stato membro, anche ai soggetti che fossero legati da vincoli particolari ad uno Stato, cioè, nel caso, ad individui che hanno uno *status* affievolito di cittadini britannici, che di norma non sarebbe stato sufficiente per ottenere la cittadinanza dell'Unione. La Corte ha accolto le posizioni del Regno Unito, affermando che l'art. 19, par. 2, TCE, letto congiuntamente agli articoli 189, comma 1, e 190 TCE, non limitava ai soli cittadini europei il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo. Infatti, sia l'art. 189 TCE che l'art. 190 TCE indicavano che il Parlamento europeo era composto dai cittadini dei popoli degli Stati membri e, secondo la Corte, la nozione di popolo poteva variare in base agli ordinamenti. Inoltre, va considerato che i diritti conferiti ai cittadini europei non sono necessariamente riservati solo a questi ultimi, come accade con il ricorso al Mediatore europeo o al diritto di petizione. Di conseguenza, la Corte ha respinto il ricorso

---

<sup>18</sup> Il Regno Unito aveva garantito il diritto in questione anche ai cittadini di Gibilterra a seguito di una condanna per infrazione dell'art. 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ricevuta con sentenza della Corte EDU del 18 febbraio 1999, n. 24833/94, *Matthews*.

<sup>19</sup> Gibilterra è considerata una colonia della Corona britannica, che non fa parte del Regno Unito; tuttavia sono considerati cittadini britannici "i cittadini delle dipendenze britanniche che acquisiscono la cittadinanza in forza di un legame con Gibilterra" (in base alla dichiarazione del 1972 del Regno Unito allegata all'atto finale del Trattato relativo all'adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord, successivamente sostituita da una nuova dichiarazione del 1982).

della Spagna<sup>20</sup>. In tal modo, la Corte ha interpretato in maniera estensiva gli articoli 189 e 190 TCE, aprendo alla possibilità che gli Stati allarghino la titolarità dell'elettorato per il Parlamento europeo anche a cittadini di Stati terzi che abbiano un legame stretto con il Paese membro, perché ad esempio vi sono nati o vi risiedono da lungo tempo.

Il caso *Eman e Sevinger*, adottato in via pregiudiziale, aveva per oggetto la dubbia compatibilità della normativa dei Paesi Bassi, che non conferiva ai cittadini olandesi residenti ad Aruba (e nelle Antille olandesi) il diritto di voto al Parlamento europeo, con il diritto comunitario. La Corte si è dunque espressa sulla possibilità per uno Stato membro di limitare il diritto di voto al Parlamento europeo a propri cittadini non residenti nello stesso. Essa ha affermato che gli Stati possono stabilire le condizioni per il diritto di elettorato attivo e passivo in base al criterio di residenza, purché lo Stato in questione dimostri con sufficienza che la disparità di trattamento tra i cittadini è giustificata oggettivamente, altrimenti violerebbe un principio fondamentale. Di conseguenza, nel determinare le modalità ed i titolari delle elezioni per il Parlamento europeo, lo Stato membro deve rispettare il principio di non discriminazione e di parità di trattamento. Pertanto, la Corte ha giudicato incompatibile con il diritto comunitario la normativa dei Paesi Bassi che concede il diritto di voto alle elezioni per il Parlamento europeo a tutti i cittadini olandesi residenti all'estero, esclusi quelli residenti ad Aruba o nelle Antille olandesi (ai quali ha riconosciuto il diritto ad un risarcimento da parte del proprio Stato)<sup>21</sup>.

In tal modo, la Corte sembrava configurare il diritto in questione come una materia di competenza comunitaria, dal momento che ha applicato i principi fondamentali, espressamente disciplinati solo per i cittadini europei che si trovino in un Paese membro diverso dal proprio, anche alla materia del voto dei nazionali, così estendendone l'operatività anche ai cittadini "statici", oltre che ai "dinamici"<sup>22</sup>. Con il passaggio dall'art. 19 TCE all'art. 22 TFUE si è posto un problema interpretativo derivante da queste sentenze, specialmente da quella *Spagna/Regno Unito*. Infatti l'asserzione della Corte sull'allargamento del voto per il Parlamento europeo anche a cittadini extra-UE era basata sul fatto che negli articoli 19, par. 2, TCE e 189 TCE non si facesse espresso riferimento ai cittadini europei, ma si parlasse di "popoli degli Stati membri". Con la modifica ap-

---

<sup>20</sup> Si vedano, in particolare, i punti 70, 73, 76, 78 e 80 della sentenza in questione.

<sup>21</sup> Si vedano i punti 40-45, 53, 55, 57, 60, 61, 67 e 68 della sentenza in questione.

<sup>22</sup> Cfr. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 286.

portata dall'art. 14 TUE invece si parla chiaramente di "cittadini dell'Unione" e pertanto sembra venire meno la fonte originaria della considerazione fatta dalla Corte. Resta comunque valido quanto detto dalla Corte, ovvero che spetta agli Stati membri determinare gli aventi diritti al voto per il Parlamento europeo, però nel fare ciò rientrano nell'ambito del diritto dell'Unione e, dunque, devono rispettare i criteri che da esso derivano.

Dalla pronuncia di queste due sentenze si può ravvisare come per la Corte resta centrale che la cittadinanza europea divenga lo *status* fondamentale del cittadino europeo, e che abbia tale valore non solo nei confronti dell'Unione ma anche all'interno degli Stati membri, in modo che i principi e i diritti derivanti operino in maniera paritaria per tutti i cittadini. A garanzia di ciò, la Corte ha considerato, con queste due sentenze, il diritto di voto al Parlamento europeo come materia che rientra nel diritto dell'Unione, anche nel caso dei cittadini che non si spostino in un altro Stato membro, in modo da avere un sindacato di legittimità sulla sua attuazione<sup>23</sup>. Usando le due sentenze del 12 settembre 2006 come riferimento, la Corte ha motivato la competenza ad esprimersi anche nella sentenza *Delvigne*.

### 5. Il giudizio della Corte

Una volta stabilita la possibilità di pronunciare il suo giudizio, la Corte è entrata nel merito delle questioni pregiudiziali.

Essa, innanzitutto, ha ritenuto non applicabile l'art. 39, par. 1, della Carta in quanto la situazione in esame riguardava il diritto di voto di un cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui ha cittadinanza – e non di un cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino, per cui si potrebbe applicare il principio di uguaglianza.

Invece si fa riferimento al par. 2 dell'art. 39 della Carta, relativo al diritto di voto dei cittadini europei per le elezioni al Parlamento europeo. La Corte afferma che l'interdizione che ha colpito il sig. Delvigne rappre-

---

<sup>23</sup> Per ulteriori approfondimenti sulle sentenze *Spagna/Regno Unito e Eman e Sevinger*, si suggerisce ZELAIA GARAGARZA, *La Ciudadanía de la Unión y el derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Comentario a las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas "España c. Reino Unido", y "Eman and Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag", de 12 de septiembre de 2006*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, 2007, p. 91 ss.

senta una chiara limitazione del diritto di voto che l'art. 39, par. 2, della Carta garantisce. Occorre, pertanto, comprendere in quale misura possa essere prevista una limitazione del diritto in questione. Già in varie sentenze, in applicazione dell'art. 52, par. 1, della Carta, la Corte aveva affermato che è possibile limitare l'esercizio dei diritti previsti dalla Carta, purché le limitazioni siano previste dalla legge e, in forza del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione oppure all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà di altri<sup>24</sup>.

Fatto questo preambolo, la Corte ha affermato che l'interdizione del diritto di voto, nel contesto del procedimento principale, è prevista per legge, dal combinato disposto del codice elettorale e del codice penale. Inoltre la limitazione rispetta il contenuto previsto dall'art. 39, par. 2, della Carta, poiché non rimette in discussione il diritto ivi previsto, ma esclude alcune persone dal gruppo dei beneficiari del diritto di voto al Parlamento europeo, in ragione del loro comportamento ed in specifiche condizioni. Infine, la Corte ha reputato proporzionata la limitazione prevista, in quanto tiene conto sia della gravità e della natura dell'infrazione penale commessa, che della durata della pena<sup>25</sup>. Per queste ragioni, secondo il giudizio della Corte, l'art. 39, par. 2, della Carta non osta ad una normativa statale che preveda l'esclusione da beneficiari del diritto di voto al Parlamento europeo di persone che si trovino in condizioni pari a quelle del ricorrente.

La Corte si è poi pronunciata sull'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta, relativo alla retroattività della legge penale più favorevole, cioè se, in forza di tale regola, debba trovare applicazione una legge successiva che preveda una pena più lieve rispetto a quella valida quando è stato commesso il reato. I giudici della Corte hanno sottolineato che effettivamente, con la riforma del vecchio codice penale, la privazione del diritto di voto come pena accessoria derivante di diritto da una condanna penale è stata abrogata, sostituita da una pena complementare che deve essere

---

<sup>24</sup> Si veda la sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2010, cause C-92/09 e C-93/09, *Volker und Markus Schecke e Eifert*, punto 50, come pure sentenza del 16 luglio 2015, causa C-237/15 PPU, *Lanigan*, punto 55.

<sup>25</sup> A tal proposito, la Corte ricorda come il governo francese, nelle proprie osservazioni, ha sostenuto che l'interdizione che ha colpito il sig. Delvigne fosse applicabile solo in situazioni simili a quelle del soggetto interessato, ovvero per condanne in ragione di un reato punibile con pena privativa della libertà di almeno cinque anni. Per questo l'interdizione presente nell'ordinamento statale non è contraria alle disposizioni che derivano dall'ordinamento dell'Unione.

pronunciata dal giudice e per una durata non superiore ai dieci anni. Tuttavia, questa modifica non ha influito sulla situazione del sig. Delvigne, in quanto egli continua ad essere assoggettato all'interdizione indefinita del diritto di voto, come conseguenza della condanna pronunciata prima del 1° marzo 1994<sup>26</sup>. Secondo la Corte la regola della retroattività della legge penale più favorevole, come da art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta, non confligge con una normativa nazionale come quella francese dato che l'interdizione è mantenuta soltanto per condanne divenute definitive anteriormente all'entrata in vigore della nuova legislazione ed in applicazione del vecchio codice penale. In aggiunta, la nuova normativa offre espressamente alle persone colpite da tale interdizione, risultante da una condanna penale *de iure* o come pena complementare, la possibilità di chiederne la revoca; questo contesto è valido anche per il sig. Delvigne. L'interessato potrà dunque richiedere che la sua situazione venga rivalutata e spetterà poi al giudice decidere l'eventuale revoca o riduzione della durata dell'interdizione. Proprio l'esistenza di questa possibilità fa sì che anche l'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta non osti alla normativa nazionale.

Pertanto, la Corte ha dichiarato:

Gli articoli 39, paragrafo 2, e 49, paragrafo 1, ultima frase, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a che la normativa di uno Stato membro, come quella oggetto del procedimento principale, escluda *de iure* dai beneficiari del diritto di voto alle elezioni al Parlamento europeo le persone alle quali, al pari del ricorrente nel procedimento principale, è stata inflitta una condanna penale per un delitto grave divenuta definitiva prima del 1° marzo 1994.

In conclusione, la Corte ha affermato la compatibilità della normativa francese con le disposizioni della Carta e, di conseguenza, la mancata violazione dei diritti enunciati dalla Carta stessa<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Il governo francese ha precisato che detta soluzione è motivata dal fatto che il legislatore ha voluto evitare che l'entrata in vigore delle nuove disposizioni facesse venire meno immediatamente ed automaticamente l'interdizione dal diritto di voto risultante da una condanna penale divenuta definitiva prima del 1° marzo 1994.

<sup>27</sup> L'Avvocato generale, nelle sue conclusioni, ha ritenuto, nelle circostanze del caso, la Corte non competente a pronunciarsi sulla compatibilità della normativa nazionale richiamata con l'art. 49, par. 1, ultima frase, della Carta. Invece, per quanto riguarda l'art. 39 della Carta, l'Avvocato generale ha centrato la sua attenzione sul par. 2 dell'art. 39 della Carta ed ha affermato che la situazione del sig. Delvigne comportasse una limita-

## 6. Le limitazioni ai diritti del cittadino europeo

I giudici della Corte, nell'esprimere il giudizio, riprendono l'art. 52, par. 1, della Carta per ricordare che esso permette l'eventuale limitazione di diritti come quello previsto dall'art. 39, par. 2, della Carta<sup>28</sup>. Le limitazioni, che in realtà possono riguardare tutti i diritti che rientrano nella Carta, devono però rispettare certe condizioni.

La Corte, per illustrare tali condizioni, fa riferimento a due sue precedenti sentenze, ovvero le sentenze *Volker und Markus Schecke e Eifert* e *Lanigan*. La prima riguarda la controversia tra la *Volker und Markus Schecke Gbr* ed il sig. *Eifert* contro il Land Hessen, in merito alla pubblicazione dei loro dati personali sul sito internet dell'Ufficio federale per l'agricoltura e l'alimentazione, in quanto beneficiari di finanziamenti provenienti da fondi europei. La seconda, invece, rientra nel procedimento tra il Ministero di giustizia e di uguaglianza ed il sig. *Lanigan*, sorta nell'ambito dell'esecuzione, in Irlanda, di un mandato di arresto europeo emesso da un tribunale di primo grado del Regno Unito nei confronti del sig. *Lanigan*. In ambedue, si sostiene che possono essere apportate limitazioni all'esercizio dei diritti, purché siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale dei diritti e delle libertà, siano necessarie, rispondano a finalità di interesse generale o all'esigenza di proteggere diritti altrui, nel rispetto del principio di proporzionalità<sup>29</sup>. In altre parole, si deve rispettare quanto affermato dall'art. 52, par. 1, della Carta; lo stesso art. 52, par. 2, aggiunge che i diritti previsti della Carta, aventi fondamento nei Trattati europei, si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai medesimi Trattati; pertanto, le limitazioni ad un diritto sono permesse anche in base ai Trattati.

---

zione dell'esercizio di un diritto fondamentale ma anche che tale limitazione fosse prevista da legge e proporzionata, ai sensi dell'art. 52 della Carta. Egli si è espresso così anche per la possibilità di riconsiderare la privazione perpetua del diritto di elettorato; spetta al giudice del rinvio stabilire se le possibilità di riesame offerte dal diritto nazionale permettano di escludere che la privazione del diritto di elettorato sia irrimediabilmente perpetua, risultando così sproporzionata e lesiva del contenuto essenziale del diritto. Infine, l'Avvocato generale aveva concluso che "l'articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale purché non istituisca una privazione del diritto di elettorato generalizzata, indefinita e automatica, senza una possibilità di riesame sufficientemente accessibile, valutazione quest'ultima che spetta al giudice nazionale", dunque in sintonia con quanto sostenuto dalla Corte.

<sup>28</sup> Punto 46 della sentenza *Delvigne*, cit.

<sup>29</sup> Punti 50 e 65 della sentenza *Volker und Markus Schecke e Eifert*, cit., e punto 55 della sentenza *Lanigan*, cit.

Ai sensi di quanto stabilito in queste sentenze (però solo relativamente all'azione degli Stati membri), nonché dall'art. 52 della Carta, combinato con la lettura dei Trattati, diviene di particolare rilievo il principio di proporzionalità<sup>30</sup>, enunciato nell'art. 5, par. 4, TUE.

Esso è uno dei principi fondamentali dell'Unione, per cui vincola tanto l'Unione quanto gli Stati membri (nel campo di applicazione del diritto dell'Unione), limitando la loro facoltà di porre eccezioni alle libertà o ai diritti previsti dal diritto dell'Unione. Questo principio comporta l'utilizzo dei soli mezzi congrui ad ottenere un obiettivo perseguito, senza andare oltre quanto è necessario per raggiungerlo. Il riferimento riguarda tanto il contenuto quanto la forma dell'azione adottata. Il principio vale, inoltre, per gli oneri amministrativi e finanziari derivanti dall'intervento dell'Unione, imponendo che non vadano oltre il necessario<sup>31</sup>. In particolare, nella sentenza *Delvigne*, tale principio si applica all'azione dello Stato francese quando pone la limitazione del diritto di voto al soggetto della causa.

Il principio di proporzionalità, prima di essere inserito nel Trattato di Maastricht nel 1992, era già stato riconosciuto ed applicato dalla Corte di giustizia in numerose sentenze, che giudicavano della legittimità di alcuni atti delle istituzioni europee in contrasto con tale principio<sup>32</sup>. Alla Corte di giustizia spetta dunque il controllo giudiziario sul rispetto del principio in questione, a dimostrazione della centralità data ad esso, anche come criterio per limitare correttamente un diritto. Nella sentenza *Vodafone e a.*, essa ha affermato che tale controllo non mette in discussione il ruolo del legislatore, il quale ha ampia discrezionalità nell'esercizio delle proprie competenze di natura politica, sociale o economica; ha però anche precisato che il legislatore, nel fare ciò, deve basare le proprie scelte su criteri oggettivi. Proprio sulla base di questi criteri oggettivi, la Corte deve accertare se un atto dell'Unione (oppure degli Stati, nell'attuazione del diritto dell'Unione) abbia violato il principio di proporzionalità<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Di tale principio si è già parlato nel Cap. I, relativamente alla revoca della cittadinanza, con particolare riguardo alla citata sentenza *Rottmann*. Se ne è anche accennato nel Cap. II, quando si è parlato dei limiti ai diritti lì trattati.

<sup>31</sup> Ciò in base all'art. 5 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, conformemente al quale si applica il principio di proporzionalità.

<sup>32</sup> A titolo esemplificativo, si veda la sentenza della Corte del 20 febbraio 1979, causa 122/78, *Buitoni*, punto 20.

<sup>33</sup> Sentenza della Corte dell'8 giugno 2010, causa C-58/08, *Vodafone e a.*, punti 51 ss. Di questa sentenza si accenna anche nella sentenza *Volker und Markus Schecke e Eifert*, cit., punto 74.

La Corte, pertanto, ha ripreso nella sentenza *Delvigne* quanto affermato nella sua precedente giurisprudenza e quanto stabilito dagli atti dell'Unione per spiegare la validità delle limitazioni dei diritti, sebbene a certe condizioni (per prima, proprio il rispetto del principio di proporzionalità). Reputando proporzionata la limitazione dei diritti inflitta al sig. Delvigne, è potuta giungere al giudizio che ha emanato.

### 7. Osservazioni finali

Nel caso *Delvigne*, per la prima volta, la Corte ha affrontato la questione dei limiti applicabili da uno Stato per regolamentare l'esercizio del voto al Parlamento europeo di un soggetto penalmente condannato ed, in passato, detenuto. Interpretando gli articoli 39, par. 2, e 49, par. 1, della Carta, congiuntamente all'art. 52, par. 1, della Carta ed alla propria giurisprudenza precedente sui limiti applicabili ai diritti dei cittadini europei, la Corte è giunta ad ammettere la validità dell'esclusione *de iure* dal diritto di voto, secondo quanto previsto dalla normativa francese antecedente al 1994; benché tale normativa sia cambiata, la retroattività della norma penale più favorevole, *ex art. 49* della Carta, non ne mette in discussione la permanenza degli effetti, in quanto la nuova disciplina permette il controllo giurisdizionale affinché la precedente sia modificata o revocata. Questa condizione permetterebbe di ridurre gli effetti automatici della normativa preesistente e, pertanto, il sistema illustrato risulterebbe compatibile con l'ordinamento giuridico dell'Unione.

L'indicazione della Corte di giustizia sembra quindi quella che il giudice nazionale innanzitutto rivaluti la situazione del sig. Delvigne, e poi modifichi la misura di interdizione perpetua inflitta al condannato, riducendone (o addirittura revocandone) la durata. Se così fosse, il giudizio della Corte potrebbe essere considerato pienamente attuato. Invece, qualche perplessità resterebbe qualora l'eventuale intervento del giudice nazionale non portasse modifiche alla misura inflitta al condannato. Infatti, in tal caso, continuerebbero a sussistere differenze sulla pena basate solo sull'elemento cronologico, il che produrrebbe qualche quesito in merito alla compatibilità della normativa francese con l'art. 49 della Carta. In aggiunta, se così fosse, il principio di proporzionalità potrebbe non essere considerato del tutto rispettato perché la legge applicata al sig. Delvigne potrebbe essere vista come discriminatoria ed irragionevole, alla luce del-

la normativa entrata in vigore successivamente. Infatti, un cittadino francese, che si trovasse, sotto la nuova normativa, nella medesima condizione del sig. Delvigne, subirebbe una privazione del diritto di voto notevolmente diversa (al più, di 10 anni) da quella del soggetto del procedimento principale.

Infine, complessivamente, si può considerare il giudizio della Corte equilibrato e coerente con la sua precedente giurisprudenza e con gli atti dell'Unione, considerato anche l'attuale stato del diritto dell'Unione e le attribuzioni delle competenze in materia. Ad ulteriore conferma di ciò, la Corte è sostanzialmente giunta allo stesso giudizio dell'Avvocato generale, sebbene abbia seguito una impostazione metodologica in parte differente. Inoltre, la Corte ha applicato, seppur non riferendovisi direttamente, la giurisprudenza ed i criteri della Corte EDU in materia di limitazione del diritto di voto<sup>34</sup>.

La sentenza *Delvigne* sarà un importante precedente per tutti i futuri casi di limitazione del diritto di voto al Parlamento europeo a seguito di una condanna penale. Probabilmente, però, lo sarà anche per tutti i casi di limitazione del diritto in questione, specialmente quelli che riguardano cittadini di uno Stato membro, in quanto la Corte appare molto sensibile al tema. A prova di ciò, è di particolare rilievo il fatto che venga ammesso un giudizio della Corte in una materia che invece rientrerebbe nelle competenze esclusive dello Stato. In tal modo, la Corte diviene uno “strumento”, affiancato agli atti ed agli altri organi dell'Unione, per garantire ed assicurare nella maniera migliore i diritti dei cittadini europei.

---

<sup>34</sup> A titolo esemplificativo, si vedano le seguenti sentenze della Corte EDU: sentenza del 6 ottobre 2005, causa n. 74025/01, *Hirst c. Regno Unito (n. 2)*; sentenza dell'8 aprile 2010, causa n. 20201/04, *Frodl c. Austria*; sentenza del 23 novembre 2010, cause n. 60041/08 e 60054/08, *Greens e MT c. Regno Unito*; e soprattutto sentenza del 22 maggio 2012, causa n. 126/05, *Scoppola c. Italia (n. 3)*. La Corte EDU pone delle condizioni per l'ammissibilità della privazione permanente del diritto di elettorato, cioè che esso non sia il risultato di un sistema rispondente a criteri di generalità, automaticità ed applicazione indifferenziata. Sebbene la Corte di giustizia non citi direttamente queste sentenze né faccia riferimento alla Corte EDU, BORRACCETTI, *cit.*, p. 4, fa notare che la Corte di giustizia segue una impostazione fatta propria dall'Agenzia dei diritti fondamentali nei vari rapporti annuali sul rispetto dei diritti fondamentali; in particolare, fa riferimento al Rapporto annuale 2013, in cui si affronta la questione del diritto di voto ai detenuti e si ribadisce la necessità di seguire la giurisprudenza della Corte EDU, specialmente nella sentenza *Scoppola*. Pertanto, si può ritenere che la Corte di giustizia abbia seguito le indicazioni della Corte EDU e, così facendo, abbia rafforzato la posizione a cui è pervenuta con un ulteriore strumento giuridico.

## *Conclusioni*

La nozione di cittadinanza europea si è arricchita dalla sua istituzione ad oggi. Attraverso le modifiche ai Trattati e soprattutto grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, è iniziato un processo che rivolge particolare attenzione alla tutela dei diritti dei cittadini dell'Unione europea – anche alla luce del ruolo primario che svolge la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Inoltre, si sta portando avanti il tentativo di far maturare il concetto di “appartenenza” nei confronti della cittadinanza dell'Unione, sebbene si tratti di un'operazione difficile e che presenta molti tratti peculiari, dato lo stato attuale dell'Unione europea.

Si è cercato di incrementare il valore della cittadinanza, tanto che la Corte ha parlato di “*status* fondamentale” dei cittadini europei ed ha tentato di assicurare nelle migliori modalità possibili i diritti che ne derivano.

Particolarmente rilevanti sono state alcune recenti sentenze della Corte, nelle quali è stata esaminata la situazione dei cittadini europei “statici”, tutelandone la posizione per evitare, da un lato, che fossero costretti a lasciare il territorio dell'Unione, e, dall'altro, per permettere loro di usufruire dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, pur non muovendosi dallo Stato membro di origine. Uno di questi casi può essere considerato anche quello del sig. Delvigne, il quale, pur essendo un cittadino “statico”, è stato soggetto di un giudizio della Corte per un diritto di cui egli gode nel proprio Paese.

L'aumento della tutela e del valore dei diritti dei cittadini europei – in particolare nel ruolo svolto dai diritti fondamentali – può essere interpretato come un'ulteriore prova del tentativo di rafforzare il senso di appartenenza all'interno dell'Unione. Nel fare ciò, si è cercato anche di coinvolgere maggiormente i cittadini europei, rendendoli parte delle decisioni democratiche. Il Trattato di Lisbona ha introdotto importanti novità dal punto di vista della democrazia partecipativa e dei diritti politici, ad esempio attraverso il diritto di iniziativa popolare o il voto al Parlamento europeo, il cui ruolo è stato rafforzato.

Quest'ultimo dovrebbe essere la camera rappresentativa dei cittadini dell'Unione, ma al momento non può essere completamente considerato tale. A tal fine, sarebbe utile adottare una procedura elettorale uniforme, cosa che finora non è stata fatta, nonostante sia prevista dall'art. 223, par. 1, TFUE; perciò, il Parlamento europeo viene eletto secondo procedure nazionali differenti, che trovano l'unico criterio comune nel carattere

proporzionale del voto. In tal modo c'è il rischio che tale diritto non venga garantito a tutti i cittadini in egual modo, poiché ogni Stato membro definisce i propri criteri di elezione, attiva e passiva. Così, a parità di condizioni, un individuo di uno Stato membro potrebbe avere il diritto di voto al Parlamento europeo, mentre un soggetto in un altro Stato membro non averlo; oppure un cittadino potrebbe essere candidabile in uno Stato membro, ma non in un altro. Per certi versi, si può fare un paragone simile con il caso del sig. Delvigne: se egli avesse commesso il reato, anziché in Francia, in un altro Stato membro che non prevede la perdita dei diritti civili (o, perlomeno, non una interdizione a vita), egli avrebbe potuto votare al Parlamento europeo (e quindi non ci sarebbe neppure stato il rinvio delle questioni pregiudiziali alla Corte).

Una procedura elettorale uniforme, che preveda le condizioni per usufruire del diritto di voto attivo e passivo, potrebbe evitare le discriminazioni tra cittadini di Stati membri diversi e garantire, così, la parità di trattamento. Inoltre, potrebbe valorizzare maggiormente la cittadinanza europea ed incrementare la partecipazione al voto, in quanto diverrebbe una elezione propriamente dell'Unione.

Accanto a ciò, sorge un'altra considerazione sull'esercizio del diritto di voto. Sarebbe necessario prestare maggiore attenzione al diritto di associazione politica a livello europeo, finora molto limitato all'interno del processo di integrazione. Infatti, non sono mai emersi veri partiti europei e solo l'organizzazione in gruppi all'interno del Parlamento europeo ha permesso la nascita di alcune aggregazioni transnazionali. Il Trattato di Lisbona ha cercato di affrontare il tema, prevedendo nell'art. 10, par. 4, che i partiti politici europei contribuiscano a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini europei. Tuttavia al momento, salvo qualche proposta, non si è giunti ad alcun risultato tangibile. La creazione di veri partiti europei, a cui venga riconosciuta personalità giuridica europea, potrebbe dare un contributo significativo all'identità dell'Unione e del Parlamento europeo di fronte ai cittadini, in quanto non si tratterebbe più di votare partiti nazionali che poi formano dei gruppi, ma direttamente una vera e propria rappresentanza europea.

È molto difficile che si possa giungere in tempi brevi all'adozione di una procedura elettorale uniforme per il Parlamento europeo, considerando che sarebbe necessario attribuire all'Unione alcune competenze in tale materia. Appare, invece, più praticabile la strada della creazione di partiti politici europei, partendo dalle organizzazioni transnazionali attualmente

esistenti e dalle proposte già fatte dalla Commissione, qualora vengano eseguite con concretezza.

Tali questioni, che sono strettamente collegate alla maturazione di uno spazio unico europeo, restano dunque aperte, in quanto continuano a prevalere le dinamiche nazionali su quelle dell'Unione, in questo ambito.

Inoltre, per il raggiungimento di un simile obiettivo, non può essere esclusa la possibilità di armonizzare i criteri di attribuzione e perdita della cittadinanza, sebbene un simile progetto incontrerebbe molte resistenze ed ostilità da parte degli Stati membri.

Queste iniziative potrebbero essere un buon punto di partenza per valorizzare la cittadinanza, ma dovrebbero essere seguite anche da una attiva risposta ed un maggior coinvolgimento dei cittadini europei. Per questo sono molto importanti i programmi che promuovono la partecipazione, l'appartenenza all'Unione, la conoscenza della cittadinanza europea e dei diritti derivanti, per creare un reale sentimento di identità europea.

In conclusione, il percorso di integrazione dei cittadini europei non è terminato, ma resta aperto e da portare avanti. La cittadinanza, infatti, deve ancora divenire pienamente un fattore di inclusione, sebbene abbia già sviluppato parecchi aspetti positivi, da cui bisogna partire.

Tra questi, c'è il graduale aumento dei diritti dei cittadini europei, che hanno assunto una valenza diversa da quella inizialmente prospettata e sempre più significativa, nonché degli strumenti democratici sia interni all'Unione che a disposizione dei cittadini.

Pertanto, complessivamente, la situazione attuale dell'Unione come valorizzazione della cittadinanza e garanzia dei diritti è certamente positiva, seppur migliorabile.

La sentenza *Delvigne* è uno dei molti casi che può essere preso come dimostrazione di ciò. Essa riguarda un cittadino dell'Unione che, pur essendo considerato "statico", vuole far valere il suo diritto di voto per il Parlamento europeo. Il fatto che la Corte possa esprimere un giudizio su tale questione mostra come tale diritto rientri sempre più nelle competenze dell'Unione, a scapito degli Stati membri. Inoltre, la Corte garantisce la tutela del diritto del cittadino interessato, dal momento che pone le condizioni per la corretta attuazione della limitazione del diritto in questione. Però, come esempio per cosa si potrebbe migliorare, si può affermare che la medesima questione non si porrebbe, se fosse direttamente l'Unione a determinare a chi spetta tale diritto.

L'interesse per il rispetto dei diritti dei cittadini europei e per la valorizzazione della cittadinanza appare dunque elevato, nonostante i limiti.

La sfida, per le istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri, è quella di partire dagli aspetti positivi e funzionanti della cittadinanza europea per migliorare i vari risvolti che ancora presentano delle incoerenze o comportano delle difficoltà. Per fare ciò, è necessario valorizzare i diritti che sono già apprezzati ed esercitati dai cittadini – quali la libertà di circolazione – e far conoscere e comprendere quelli non utilizzati appieno, in modo che i cittadini si sentano coinvolti maggiormente e rafforzino il loro senso di appartenenza.

Se l'Unione europea riuscisse ad affrontare e superare tale sfida, avrebbe certamente maggiori possibilità di creare uno spazio comune europeo, di aumentare la coesione e la reciproca comprensione tra i cittadini europei ed, infine, di ottenere un più importante riconoscimento nel suo ruolo e nelle sue funzioni.

## *Bibliografia*

- AMADEO, *Il principio di eguaglianza e la cittadinanza dell'Unione: il trattamento del cittadino europeo "inattivo"*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 59 ss.
- BARUFFI, QUADRANTI (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012.
- BORRACCETTI, *La limitazione del diritto di voto per condanne penali: alcune osservazioni sulla sentenza Delvigne*, 2015, [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org), reperibile on line.
- CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. VII, Roma, 1995, p. 1 ss.
- CIANCIO, *I partiti europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, 2009, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), reperibile on line.
- CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, II ed., Milano, 2006.
- CRAIG, DE BÚRCA, *EU law: text, cases, and materials*, V ed., Oxford, 2011.
- DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 655 ss.
- DENIZEAU, *La citoyenneté européenne: une valeur en quête d'identité*, Conférence-débat du CDPC sur la citoyenneté, Cycle «Les valeurs du droit public», 2013, [www.u.paris2.fr](http://www.u.paris2.fr), reperibile on line.
- FASONE, LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 329 ss.
- FRAGOLA, *Alcune considerazioni sulle radici comuni della cittadinanza dell'Unione europea e sulla protezione diplomatica*, in *Civitas europea*, n. 23/2009, p. 27 ss.
- GARGIULO, *La cittadinanza europea alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in CICCARELLI, GARGIULO (a cura di), *La dimensione sociale dell'Unione europea alla prova della crisi globale*, Milano, 2012, p. 93 ss.
- GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012.
- LOGROSCINO, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 407 ss.

- MENGOZZI, *La cittadinanza dell'Unione e il contributo della Corte di giustizia alla precisazione dell'identità dell'Unione europea*, in BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, p. 3 ss.
- MONTANARI, *Quali diritti per i cittadini europei: la complessa definizione dei contenuti della cittadinanza europea tra interventi della Corte di giustizia e ruolo dei giudici*, 2012, [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), reperibile on line.
- MORO, *Manuale di cittadinanza attiva*, Roma, 1998.
- MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, II ed., Torino, 2014.
- MORVIDUCCI, *Limiti comunitari alla revoca (e all'attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, in PARISI, FUMAGALLI MERVIGLIA, SANTINI, RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 451 ss.
- NASCIMBENE, ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012.
- PARISI, URSO, *I principi di eguaglianza e non discriminazione nell'ordinamento dell'Unione europea*, 2010, [www.europeanright.it](http://www.europeanright.it), reperibile on line.
- PONZANO, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010, p. 15 ss.
- PUSTORINO, *Detainees' right to vote between CJEU and ECtHR case-law*, 2015, [www.sidi-isil.org](http://www.sidi-isil.org), reperibile on line.
- RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 121 ss.
- ROSSI, *I cittadini*, in TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, II ed., Torino, 2006, p. 97 ss.
- STROZZI, *Limiti e contro limiti nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, p. 23 ss.
- STROZZI, MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, VI ed., Torino, 2013.
- TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2013.
- TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011.
- VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, III ed., Bari, 2013.

VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, p. 1001 ss.

ZELAIA GARAGARZA, *La Ciudadanía de la Unión y el derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo. Comentario a las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas "España c. Reino Unido", y "Eman and Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag", de 12 de septiembre de 2006*, in *Revista Española de Derecho Europeo*, 2007, p. 91 ss.

## *Abstract*

The Maastricht Treaty introduced the European Union (EU) citizenship in 1992, in order to enforce the integration process, considering the citizen not only as an economic subject, but also in his political and social dimensions. In addition, the Member States wanted to develop the links in the “People’s Europe”, even though they showed different features, and to protect citizens’ rights and interests in a common political space.

The only requirement to obtain the *status* of EU citizen is holding the nationality of a Member State. As a consequence, each State chooses his citizens and therefore they become EU citizens. This *status* guarantees some rights and duties, which can be used before both the EU and the Member States.

The role of the European Court of Justice (ECJ) has been very important in the development of the EU citizenship, as it has stated that the EU citizenship is bound to be the “fundamental *status*” of nationals of the State members and has strengthened the autonomy and the rights of it. However, according to article 20 TFEU, the citizenship should be additional to, and not replace, the national one.

The loss or revocation of the EU citizenship is defined by the Member States, which have the power to determine the loss of nationality and, consequently, of EU citizenship. An important opinion about this issue was given by the ECJ in the judgment *Rottmann*. The Court maintained that the Member States rule over the citizenship, but it added that the revocation should respect the principle of proportionality and consider the consequences on the specific case. So, the introduction of proportionality has limited the rule of the Member States in the matter of citizenship, enforcing and protecting its role. Moreover, the loss of citizenship is partly attracted by the competences of the EU.

The ruling of the ECJ seems to be solid, as it considers the EU citizenship and article 20 TFEU as the only means to overcome the exclusive competences of the Member State, making them part of the EU law.

Thus, the evolution of the EU citizenship has reduced the Member States competences, so that the borders between EU and States competences are uncertain. Further, the evolution of the ECJ judgment has created the juridical bases to assign the EU citizenship according to autonomous criteria, or, at least, to make more similar the various laws of the Member States about the attribution and loss of the EU citizenship.

Many rights, which belong to all the EU citizens, derive from the EU citizenship and they have changed and evolved during the years, while Treaties, ECJ judgments and EU citizenship developed and the Charter of Fundamental Rights of the European Union was introduced.

The main right is the one to move and reside freely in the territory of a Member State. This right is not only guaranteed to the citizen who moves from a Member State to another, but also to the relatives who want to accompany or reach him. The right of residence is divided into two different periods of time, lasting less or more than three months. In addition, the permanent establishment has been introduced. The right is subject to some limitations and conditions, for reasons such as public policy, public security or public health. These limitations must be necessary to protect the interests of a Member State, because they are related to the narrowing of a fundamental right. In addition, the citizen is protected because his situation and other elements should be considered before the Member State acts upon this right.

The political rights are an important feature of the EU citizenship. Created as a means of the right to move and reside freely, they have developed as a consequence of the charge to the EU of lack of democracy. The political rights are related to the democratic principle. They are made up of the principle of equality, representative democracy, freedom of assembly and association. Along with representative democracy, which guarantees the legitimacy of institutions, there is the participatory democracy, which is aimed to approach EU citizens and institutions.

In addition, a significant number of EU citizens has the right to take the initiative of inviting the European Commission to submit a proposal on matters where citizens consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing the Treaties.

Every EU citizen has the right to vote and to stand as a candidate at municipal elections in the Member State where he resides and whose is not national, under the same conditions as nationals of that State.

Furthermore, every EU citizen has the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State where he resides. So, this right is given both to those who live in their national country and to those who resides in another Member State, after using the right to move and reside freely, under the same conditions. Two issues come from this right. First, a uniform procedure to elect the European Parliament has not been adopted yet, even though there are some com-

mon principles, like the proportionality of the elections. Second, this right, as well as the right to vote at municipal elections, has not been completely exploited by the citizens since its institution.

Other rights are available to EU citizens. For instance, there is the right to address, individually or in association with other citizens or persons, a petition to the European Parliament on a matter which belongs to the Union's fields of activity and which affects the person directly. The petitions are usually related to matters of common interest, but they often concern the behaviour of Member States or tend to urge EU institutions, too.

The citizens have the right to make complaints concerning instances of bad administration in the EU activities or bodies to European Ombudsman. He has the task to intervene in those cases, in order to provide a good administration.

There is a group of rights strictly linked to each other. These are the right to write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and have an answer in the same language, the right of access to documents and the right to a good administration.

Finally, EU citizens are entitled to protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State, at certain conditions.

The judgment *Delvigne* is relevant in the field of EU citizenship and of the rights deriving from it. The judgement of the ECJ is about the compatibility between a legislation which restricts the right to vote to the European Parliament, because of a serious criminal offence, and the EU law. The Court's judgement analyses the conditions that can be put in the exercise of the right to vote. Further, it is the first time that the Court rules on this kind of problem so specifically.

The request for a preliminary ruling from the *Tribunal d'instance de Bordeaux* concerns the interpretation of Articles 39 and 49 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union ("the Charter"), in the context of a proceeding involving Mr Delvigne and the Municipality of Lesparre-Médoc and the Prefect of Gironde.

Delvigne was convicted in France because he committed a serious crime. He was given a custodial sentence of 12 years by a final judgment in 1988 and he lost *de iure* his civil rights, including the right to vote. Then, a French law of 1992 abolished the automatic loss of civil rights, maintaining that the total or partial deprivations of one's civil right had to be decided by a court and could not exceed ten years. By the way, the new law left the deprivation of civil rights for those whose conviction had be-

come final before the entry of this new more lenient rule, as in the case of Mr Delvigne.

The legal context covers both the EU and the French law. Article 39 of the Charter states the right to vote and to stand as a candidate to the European Parliament. Article 49 of the Charter guarantees the principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties, especially the principle that if the law provides for a lighter penalty subsequent to the commission of a criminal offence, that penalty shall be applicable.

The referring court seeks an interpretation of Article 39 and the last sentence of Article 49(1) of the Charter in order to assess whether the deprivation of the right to vote, to which Mr Delvigne is subject, is compatible with those provisions of the Charter. In addition, article 51 of the Charter holds that the provisions of the Charter are addressed to the Member States when they are implementing the European Union law.

First, the ECJ needs to determine whether it has jurisdiction to reply to the request for a preliminary ruling or it has not. In order to state its jurisdiction, the Court refers to some former judgments, *Spain v United Kingdom* and *Eman and Sevinger*. The Court recalls that the Member States chose those who have the right to vote to the European Parliament, but they act on the EU law and so they have to follow its criteria, through these judgments. These references of the ECJ are important because they deal with the right to vote to the European Parliament in the national State of the citizens and not in other Member States, overwhelming the purely internal situations.

The ECJ, therefore, declares its jurisdiction because the French legislation which implements the loss of the right to vote is considered to be implementing the EU law within the meaning of article 51 of the Charter. In addition, the questions referred for a preliminary ruling have a direct connection with the subject-matter of the dispute in the main proceedings and are consequently admissible.

In substance, the ECJ states that the deprivation of the right to vote, to which Mr Delvigne is subject under the provisions of national legislation, represents a clear limitation of the exercise of the right guaranteed in Article 39(2) of the Charter. Therefore, it is necessary to understand to which extent it is possible to provide limitations. In order to analyse this issue, the Court takes two previous judgments, *Volker und Markus Schecke and Eifert* and *Lanigan*, as references and shows the conditions that must be respected to provide limitations. The limitations must be

provided by law, respect the essence of those rights and freedoms and, subject to the principle of proportionality, are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the European Union or the need to protect the rights and freedoms of others. The principle of proportionality is particularly relevant. It is one of the fundamental principles of the EU and it constraints both the EU and Member States (when applying the EU law), as it bounds them in their capabilities to reduce the freedoms and rights provided by the EU law.

After this explanation, the ECJ judges that Article 39(2) of the Charter does not preclude the legislation of a Member State, such as that at issue in the main proceedings, from excluding from those entitled to vote in elections to the European Parliament persons who, like the applicant in the main proceedings, were convicted of a serious crime, by operation of law. Indeed, the limitation is proportionate as it takes into account the nature and gravity of the criminal offence committed and the duration of the penalty.

Then, in relation to the other question, the ECJ states that Article 49(1) of the Charter does not preclude a national legislation, such as that at issue in the main proceedings, since that legislation is limited to maintain the deprivation of the right to vote resulting from a criminal conviction only in respect of final convictions by judgment delivered at last instance under the old Criminal Code. Anyway, that legislation expressly provides for the possibility of persons subject to such a ban applying for, and obtaining, the lifting of that ban. That option is available to anyone deprived of the right to vote whether as a result of a criminal conviction under the old Criminal Code, or as a result of a court having imposed an additional penalty under the provisions of the new Criminal Code. In this context, the national court will have to decide how to readdress the situation of Mr Delvigne.

It is possible to make some remarks over the ECJ judgment. The indication of the ECJ appears to be that the national court should reevaluate Mr Delvigne's situation and then it should change the duration of the ban, at least reducing it. In this case, the ECJ judgments would be completely followed. Instead, some issues would be raised if the national court would not change the ban of Mr Delvigne. If that happened, it would be possible to consider the principle of proportionality not respected, as the law applied for Mr Delvigne would bring a discrimination, if compared to the following one.

Overall, the ECJ judgment can be considered well balanced and coherent with its previous judgments and the EU law. Nonetheless, the ECJ has followed the ECtHR judgments and criteria linked to the matter or limitation of the right to vote, even though the ECJ did not refer directly to them.

The judgment of the ECJ on Mr Delvigne can be seen as a the result of the evolution of the matters of EU citizenship and rights. Throughout changing the Treaties and the ECJ judgments, it has begun a process that is aimed to protect the EU citizens' rights. It has especially been granted the situation of the standing citizens, in order to allow them to use the rights coming from the EU citizenship. The case of Mr Delvigne can be taken as an example.

Another important feature is the increasing of the democratic principles, as can be shown by the right to vote to the European Parliament, also related to Mr Delvigne. However, some issues still concern this right, as a uniform procedure to elect the European Parliament has not been adopted yet. Indeed, the risk is that this right would not be guaranteed equally to all the EU citizens, as every Member State decides his criteria of elections and of standing as a candidate. Therefore, a uniform electoral procedure could allow to avoid discriminations between citizens of different Member States and could promote equality. Moreover, such a procedure could give more value to the EU citizenship and increase the number of those who vote to the European Parliament, as the election would properly belong to the EU. An important aspect related to this issue could be the creation of European Political Parties. They could help to enforce the EU identity and the role of the European Parliament before the EU citizens. This would be a real European representation and not just the election of national parties that successively may form European groups, like it happens nowadays.

These proposals could be taken as an example to start a new evaluation of the EU citizenship, but they should be followed by an active answer and a major involvement of the EU citizens, too.

Concluding, the current situation of the EU is certainly positive, referring to the role of the citizenship and to the assurance of rights. However, it can still be improved. For instance, the judgment *Delvigne* is a proof of this, as the Court tries to guarantee the rights of this subject but, at the same time, a uniform procedure of election for the European Parliament would not probably lead to such problems.

The challenge for the EU institutions and for Member States is to take the good and functioning aspects of the EU citizenship and start from these in order to face the issues that have not been solved and to improve those situations that can create difficulties or contradictions.