

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea
Triennale in
Diritto
dell'economia



LA CITTADINANZA DELL' UNIONE EUROPEA

Relatore: Prof. Elisa Chiaretto

Laureando:

Irene Tosello

matricola n. 1147229

A.A. 2021/2022

INDICE

Introduzione	p. 2
---------------------	-------------

Capitolo 1 - Evoluzione della normativa europea in materia di cittadinanza

1 – La cittadinanza europea: nascita ed evoluzione	p. 3
2 - Le modifiche intervenute con il Trattato di Lisbona (2009)	p. 4
3 - La Carta dei diritti fondamentali	p. 5

Capitolo 2 - I diritti dei cittadini dell'Unione europea

1 – Lo status di cittadino dell'Unione europea	p. 8
2 – I diritti politici dei cittadini europei	p. 9
2.1 – Il diritto all'eguaglianza: l'art. 9 TUE	p. 10
2.2 - Democrazia rappresentativa e partecipativa	p. 11
2.3 - Art. 11 TUE: l'iniziativa legislativa dei cittadini	p. 12
2.4 - Il diritto di petizione	p. 17
2.5 - Il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo	p. 18
2.6 - Altri diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione	p. 19
3 - La libera circolazione dei cittadini europei	p. 21
4 - La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia: il caso Micheletti	p. 25
4.2 - Segue: Il caso Rottmann	p. 28

Conclusioni	p. 31
--------------------	--------------

Bibliografia	p. 32
---------------------	--------------

Sitografia	p. 33
-------------------	--------------

Introduzione

Il presente lavoro mira ad analizzare l'istituzione e l'evoluzione della cittadinanza dell'Unione in base in trattati. Saranno evidenziati inizialmente i principali diritti che discendono dallo status di cittadino dell'Unione europea anche attraverso il riferimento alle pertinenti disposizioni della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

Dal momento che tale status si acquisisce per il solo fatto di avere la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione e che solo i paesi membri hanno competenza in materia di attribuzione della cittadinanza nazionale, tutti questi elementi potrebbero indurre a ritenere che, in materia di nazionalità, gli Stati membri non siano vincolati da nessuna norma dell'Unione.

Tale aspetto verrà approfondito e analizzato attraverso l'esame della giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia in particolare nei casi Micheletti e Rottmann, ove si esortano gli Stati membri a rispettare il diritto dell'Unione nel momento in cui essi esercitano le loro prerogative in tema di cittadinanza.

Capitolo 1 - Evoluzione della normativa europea in materia di cittadinanza

1 - La cittadinanza europea: nascita ed evoluzione

Attraverso l'Unione economica, il Trattato di Roma del 1957, introduce per la prima volta il diritto delle persone di circolare liberamente sul territorio della Comunità europea nonché pure il principio del "divieto di discriminazione su base della nazionalità". Tuttavia, la libera circolazione e l'uguaglianza di trattamento rimanevano entrambe legate allo svolgimento di un'attività economica.

Un'accelerazione significativa della libertà di circolazione verrà formulata dall'articolo 3 del Progetto di Trattato dell'Unione del 1984, in cui sarà fondamentale l'introduzione della nozione di cittadinanza dell'Unione¹.

Con il Trattato di Maastricht del 1992 nasce formalmente la nozione di cittadinanza dell'unione, stabilendo all'articolo 8 (ora art.20 TFUE) " che "è istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro"².

Essere cittadino dell'Unione significa avere:

- il diritto alla libera circolazione e il diritto di soggiorno sul territorio degli Stati membri;
- il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza con le stesse condizioni previste per i cittadini di questo Stato;
- il diritto di beneficiare sul territorio di uno Stato terzo (non appartenente quindi all'UE) della protezione diplomatica o consolare di uno qualsiasi dei 27 Stati membri nel caso in cui lo Stato di origine non sia rappresentato nel paese;
- il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo.

¹ Milia S., Segretario Generale aggiunto Movimento Europeo - Italia (CIME), www.movimentoeuropeo.it

² Adinolfi A., *La libertà di circolazione delle persone e la politica dell'Immigrazione*, in Strozzi G., Mastroianni R. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea – Parte Speciale*, Giappichelli, 2021, p.64 ss.

Allo stesso tempo questo Trattato attribuisce ai cittadini ulteriori diritti quali:

- il diritto di rivolgersi alle Istituzioni europee in una delle lingue ufficiali e di ricevere una risposta nella stessa lingua;
- il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

La cittadinanza nazionale rappresenta un complemento di quella europea, essendo finalizzata ad instaurare la solidarietà tra i popoli che fanno parte dell'Unione Europea e a favorire il processo di integrazione politica fra gli Stati membri.

2 - Le modifiche intervenute con il Trattato di Lisbona (2009)

Il Trattato di Lisbona è un documento firmato da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, il 17 dicembre 2007, che definisce il funzionamento dell'Unione stessa. Esso contiene un insieme di articoli, i quali definiscono come funziona e come è strutturata l'Unione Europea.

Il Trattato di Lisbona non si sostituisce ai Trattati esistenti ma si limita a modificarli. Da quanto è stato adottato, le nuove basi dell'UE sono il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE); l'Unione Europea ha sostituito la Comunità Europea.³

A seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, la cittadinanza dell'Unione non è più complementare rispetto a quella statale ma è aggiuntiva, ai sensi dell'art. 20 TFUE "la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce".

La cittadinanza europea è una vera e propria seconda cittadinanza, dotata di "autonomia di status", non è più condizionatamente legata agli sviluppi della cittadinanza nazionale.

È una nuova cittadinanza che il cittadino di uno Stato membro si vede conferire e che si distacca da quella nazionale.⁴

Quindi solo coloro che hanno la cittadinanza di uno Stato membro possono ritenersi anche cittadini europei e gli Stati membri rimangono competenti nello

³ Politica europea della Svizzera, online

⁴ E. Triggiani, *Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, Bari, 2008, p.31

stabilire i requisiti necessari per l'acquisto o la perdita della cittadinanza nazionale così come la competenza degli Stati in materia di cittadinanza deve esercitarsi nell'osservanza del diritto dell'Unione, ad esempio una normativa interna che sancisce la perdita della cittadinanza per motivi razziali, non sarebbe compatibile con il diritto dell'Unione.⁵

Ugualmente, la legislazione di uno Stato membro non può disconoscere la cittadinanza attribuita ad altro Stato membro o porre dei limiti agli effetti di tale attribuzione anche se incidono sul proprio ordinamento.

Allo status di cittadino europeo, viene collegata l'attribuzione automatica di alcuni diritti:

- il diritto alla libera circolazione e il diritto di soggiorno negli Stati membri;
- il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo;
- il diritto di beneficiare in uno Stato terzo della protezione diplomatica/consolare di uno dei qualsiasi Stati membri;
- il diritto di petizione al Parlamento;
- il diritto di accedere ai documenti del Parlamento, Consiglio e Commissione europea.⁶

In materia di circolazione delle persone, oggi ai sensi dell'art. 3 del TUE, obiettivo dell'Unione è offrire ai cittadini “uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione”

Ai sensi dell'art.21 TFUE, è riconosciuta la libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri a tutti i soggetti con lo status di cittadino dell'Unione. Quindi l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno può essere fatto valere in modo autonomo in qualsiasi contesto, sia pure con limitazioni di carattere generale previste dal Trattato e dal diritto derivato (ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica).⁷

⁵ G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'unione europea- Parte istituzionale*, Giappichelli,2020, p.53

⁶ Art. 20 TFUE

⁷ G. Strozzi, R. Mastroianni, *op. cit.* p.56

3 - La Carta dei diritti fondamentali

La Carta dei diritti fondamentali è stata proclamata solennemente nel 2000 a Nizza dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione. Dopo essere stata modificata, fu poi nuovamente proclamata nel 2007. Tuttavia, solo con l'adozione del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 la Carta acquisì efficacia diretta, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, del TUE, diventando così una fonte vincolante di diritto primario⁸.

La libertà di circolazione è enunciata dalla Carta dei diritti fondamentali, ai sensi dell'art. 45 par.1, “ogni cittadino dell’Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio di uno Stato membro”.

Occorre però ricordare che ai sensi dell'art.52, par. 2 della Carta, i diritti da esso riconosciuti, sono soggetti ai limiti e alle condizioni, previsti dai Trattati.

Inoltre la Carta dei diritti fondamentali prevede la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini di Stati terzi, ma precisa che “può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi, che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro”.

Tale norma rende evidente la diversità di regime tra cittadini dell’Unione e cittadini di Stati terzi, in materia di libera circolazione.⁹

⁸ O. Marzocchi, *La protezione dei diritti fondamentali nell'UE*, 2019. Parlamento europeo online

⁹ *Adinolfi A., op. cit.*, p. 67

Capitolo 2 - I diritti dei cittadini dell'Unione Europea

1 - Lo status di cittadino dell'Unione Europea

Con l'istituzione della cittadinanza europea si è cercato di consolidare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri, poiché essi non furono più visti come soggetti economicamente attivi ma come protagonisti dell'integrazione europea¹⁰. L'importanza della cittadinanza europea, secondo i redattori del Trattato di Maastricht, non consisteva nei singoli diritti che ne derivavano, quanto nella capacità di attribuire un plus anche ai vari diritti che venivano conferiti in base alla cittadinanza degli Stati nazionali: viene istituito uno status di cittadino molto più articolato che trovava, nella cittadinanza europea, il fattore unificante¹¹. Questo valore aggiunto costituito dalla cittadinanza europea non si esaurisce nel conferimento dei singoli diritti, ma resta nel Trattato, a seguito dell'opera ermeneutica della giurisprudenza della Corte di giustizia. Proprio da quest'ultima si può cogliere, dal 2002¹², l'intento di ricavare dall'istituto della cittadinanza europea non solo il criterio per la lettura delle norme dell'Unione, ma anche una serie di diritti che si possono far valere nei confronti degli Stati di cui si è cittadini¹³. In particolare la Corte ha definito la cittadinanza dell'Unione, uno status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che consente a chi di essi “ si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo

¹⁰ Villani U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, p.108.

¹¹ " La cittadinanza europea sarebbe quindi "lo status comprensivo dei diritti e doveri che accomunano i cittadini degli Stati membri", e il plus da essa costituito comprenderebbe l'insieme delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dalle varie norme del Trattato che possono avere come destinatari i privati, quali le norme sui diritti sociali, sulla tutela dei consumatori, dell'ambiente, della salute, ecc. (Cfr. Alcaro, Baldini, *op. cit.*, p. 445 ss., ivi, p.467).

¹² Vedi sentenza del 17 Settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*, in Raccolta, p. I-7091 ss,

¹³ "La cittadinanza europea non è più complemento di quella nazionale ma acquista un suo valore autonomo in quanto nuovo status dei cittadini degli Stati membri, che si ottiene sì, solo se si è cittadini di un paese membro ma comprendente tutta una serie di diritti e doveri, peraltro specificati dallo stesso articolo, che inseriscono direttamente in capo al singolo e lo rendono cittadino di un'entità autonoma quale è quella dell'UE" S. Coppola, *Cittadinanza europea e prestazioni sociali: commento alla recente sentenza Rottmann*, in www.europeanrights.eu/index, Note e commenti (26 Giugno 2010).

trattamento giuridico"¹⁴, quindi essere cittadini europei comporta parità di trattamento.

È irrilevante invece che i diritti di cittadinanza siano fatti valere contro il proprio Stato di origine purché, non ci si trovi dinanzi a una situazione interna, che esuli quindi dal campo di applicazione dei Trattati. Tale conclusione è stata ribadita anche per la libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, in ragione dell'effetto utile da riconoscersi a tale libertà¹⁵. Quando ci si trova nell'ambito di applicazione del Trattato relativo alla cittadinanza perché, ad esempio, si è giovato della facoltà di soggiornare in un altro Stato membro e poi si è ritornati nel Paese di origine, la propria situazione risulta "comunitarizzata" e permette di far valere anche diritti di cui non dispongono gli altri nazionali, come, ad esempio, il diritto di farsi raggiungere dal Paese ospite da un familiare cui sarebbe negato il permesso di soggiorno"¹⁶.

2 - I diritti politici dei cittadini

Inizialmente i diritti di cittadinanza furono introdotti per completare il diritto di libera circolazione, permettendo ai cittadini dei Paesi membri di spostarsi e soggiornare liberamente all'interno dell'area europea, ottenendo anche il diritto di voto alle elezioni locali e al Parlamento europeo. A tali diritti, il Trattato di Maastricht, aveva aggiunto la facoltà di presentare petizioni al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore europeo nel caso di cattiva amministrazione da parte delle Istituzioni comunitarie. L'Unione però, nei confronti dei suoi cittadini, non assumeva alcun obbligo particolare, tanto che il diritto di rivolgersi al Mediatore spettava anche ai residenti. Poco dopo, con il Trattato di Lisbona, viene chiarito che l'elenco dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea deducibile dalla Parte seconda del TCE e ripreso nell'art. 12 TFUE non è esaustivo, ma esemplificativo dei diritti che appaiono più caratterizzanti il relativo

¹⁴ *Morviducci C., I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, 2014, p.12 ss.

¹⁵ cfr., con riferimento alla possibilità di far valere nei confronti del proprio stato nazionale diritti derivanti dall'aver esercitato la libertà di circolazione per motivi di studio, le sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D'Hoop*, in Raccolta, p. I-6191 ss., punti 27 ss.; 23 ottobre 2007, cause C-11/06 e C-12/06, *Morgan, Forster*.

¹⁶ Sentenza 11 dicembre 2007, causa C-291/05, *Eind*, in Raccolta, p. I-10719 ss.

status di cittadino europeo¹⁷. Per ricostruire la sistematica dei diritti del cittadino europeo, diritti diversi non solo nel contenuto ma anche nel soggetto tenuto a garantirli, si può evidenziare che l'atipicità della cittadinanza europea consiste, oltre ad essere una cittadinanza senza nazionalità senza doveri, nel fatto che i relativi diritti incidono in massima parte sul rapporto tra cittadino europeo e Stati membri¹⁸. In generale, i diritti del cittadino possono essere quindi divisi in due categorie: quelli di cui il cittadino è titolare direttamente nei confronti dell'Unione e quelli che può far valere verso gli Stati membri. Si è inteso creare uno status anche politico del cittadino europeo, mettendo alla base dell'Unione il rapporto democratico con i suoi cittadini, inseriti nei processi decisionali e più consapevoli dell'operato delle Istituzioni su cui sono tenuti ad esercitare controllo.

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

L'art. 9 TUE garantisce il principio di eguaglianza dei cittadini dell'Ue, affermando che essi beneficiano di eguale attenzione da parte delle sue Istituzioni in tutte le loro attività. L'inserimento del citato articolo nel Titolo sulla vita democratica del TUE e il fatto che vi si affermi un obbligo di comportamento dell'Unione, indica l'intento di impostare tutta la vita dell'Unione: garantire la parità di trattamento verso tutti i cittadini. Tale principio è affermato dalla Corte di giustizia; infatti "secondo la giurisprudenza della Corte, il principio generale di eguaglianza, di cui il divieto di discriminazione a motivo della cittadinanza è solo un'espressione specifica, è uno dei principi generali del diritto comunitario. Questo principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata"¹⁹. In seguito, la Corte ha preferito parlare di parità di trattamento e non più di eguaglianza, affermando che "secondo una costante giurisprudenza, il principio di parità di trattamento richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato", ma si può sostenere

¹⁷ L'art 20, par. 2, enuncia espressamente che i cittadini europei godono tra l'altro dei diritti elencati di seguito e disciplinati in dettaglio dagli art. 21 ss, TFUE,

¹⁸ Morviducci C., op. cit., p. 60 ss.

¹⁹ " Parlano in proposito di eguaglianza simmetrica in cui i diritti dovrebbero, in linea di principio, essere goduti da tutti" .

la sostanziale coincidenza tra i due concetti²⁰. Un'interpretazione più esaustiva del principio di eguaglianza tra i cittadini porterebbe ad un affermarsi sempre più forte dello status di cittadino europeo e della sua percezione da parte degli individui: nella stessa persona convivrebbero sia i diritti derivanti dalla cittadinanza nazionale che quelli dell'essere cittadino europeo.

2.2 - Democrazia rappresentativa e partecipativa

Ai sensi dell'art. 10 TUE, paragrafo 1, l'Unione Europea si fonda su una democrazia rappresentativa: i cittadini votano direttamente il Parlamento europeo e indirettamente fanno parte del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione. Il primo istituto è votato a suffragio universale dai cittadini, mentre i due Consigli costituiscono una rappresentanza degli Stati che, attraverso le loro norme costituzionali, ne indicano i componenti. Scorrendo lo stesso articolo, al paragrafo 2, troviamo due punti fondamentali: in primis il diritto di ogni cittadino di partecipare alla vita democratica dell'Unione; in secundis ci imbattiamo sui Partiti europei, che contribuiscono a formare una conoscenza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione. I Partiti politici europei non sono altro che gruppi intermedi tra la società e le Istituzioni²¹, contribuendo a formare una conoscenza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

²⁰ avvocato generale Sharpston, in Conclusioni del 22 maggio 2008 al caso *Bartsch*, causa C-427/06, secondo cui "il principio generale di eguaglianza costituisce uno dei principi fondamentali della comunità. Le disposizioni dell'eguaglianza dinanzi la legge appartengono alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri" dando così per scontata l'assimilazione tra i due concetti.

²¹ Nozione di partito europeo, Regolamento n. 2004/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003, relativo allo status e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, in GU L 297 del 15 novembre 2003, modificato poi in GU L343 del 27 dicembre 2007. L'art. 3 del regolamento 2004/2003 dispone che:

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

- a) avere personalità giuridica nello Stato membro in cui ha sede;
- b) essere rappresentato dai membri del Parlamento europeo, nazionale o regionale oppure aver ricevuto il 3% dei voti espressi in ognuno degli Stati membri in occasione delle elezioni del Parlamento europeo;
- c) rispettare i principi sui quali è fondata l'Unione europea;
- d) aver partecipato alle elezioni al Parlamento europeo o averne espresso l'intenzione."

2.3 - Art. 11 TUE: l'iniziativa legislativa dei cittadini

L'art. 11 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, attribuisce ad almeno un milione di cittadini europei il potere di invitare la Commissione alla formulazione di una proposta per l'emanazione di un atto giuridico in una materia da loro stessi evidenziata e ritenuta fondamentale. L'istituzione di questo rilevante mezzo di dialogo tra la società e le Istituzioni europee si inserisce nel complesso tema della dimensione democratica europea, introducendo nell'ordinamento nuove prospettive di democrazia partecipativa e proponendosi come strumento innovativo di coinvolgimento della popolazione nel decision-making europeo²².

Con il Libro Bianco del 2012 la Commissione Europea pone al centro della propria azione politica proprio l'importanza della cittadinanza e il suo necessario legame con le Istituzioni. La partecipazione viene considerata uno dei cinque pilastri alla base di una "buona governance", insieme all'apertura, alla responsabilità, all'efficacia e alla coerenza²³.

Questo percorso di rinnovamento verso una Unione più aperta e raggiungibile dai suoi cittadini tocca il suo apice con la previsione costituzionale dell'ICE²⁴, prima nel progetto di Costituzione per l'Europa, poi nel Trattato di Lisbona. In base all'art. 11 TUE, paragrafo 1, le Istituzioni, pur mantenendo un dialogo aperto, trasparente e regolare con i cittadini e le Associazioni rappresentative, attraverso opportuni canali, danno la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Prendendo in considerazione anche il paragrafo 4 dello stesso articolo, i cittadini europei hanno la possibilità di diffondere e far valere le proprie opinioni nell'Unione

²²Parlamento europeo, online

²³ In particolare della partecipazione si legge: "La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui emanano tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni centrali cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.

²⁴ L'ICE venne istituito nel 1926 con il regio decreto n. 800 (ICE - *Istituto nazionale per il commercio estero*).

Europea (UE), incidendo sull'agenda politica delle Istituzioni europee e acquisendo così un peso nel loro processo decisionale.

Il potere effettivo di iniziativa legislativa rimane sempre nelle mani dell'Istituzione europea (come previsto dall'art. 17 TUE) che può essere solo "spinta" dalla volontà di un milione di cittadini a considerare una determinata questione valevole di riconoscimento giuridico²⁵.

Prendendo in considerazione l'art. 24 del TFUE , paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per la presentazione di un'iniziativa dei cittadini ai sensi dell'articolo 11 del Trattato sull'Unione europea, incluso il numero minimo di Stati membri da cui i cittadini che la presentano devono provenire²⁶.

Per questo suo carattere propositivo l'ICE, anziché iniziativa popolare *strictu sensu*, è stata descritta da parte della dottrina "un'iniziativa di iniziativa", ovvero un istituto democratico simile ad una petizione e con elementi di un'iniziativa popolare indiretta.

Ad integrare l'iniziativa dei cittadini europei è stato introdotto , il Regolamento n. 211/2011²⁷, adottato in data 16 febbraio 2011, che stabilisce le procedure e le condizioni relative a un'iniziativa dei cittadini, quale meccanismo previsto all'articolo 11 TUE e all'articolo 24 TFUE. Si tratta di un nuovo strumento di democrazia partecipativa che offre ai cittadini dell'Unione europea (un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri) la possibilità di sollecitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare proposte normative per le quali i cittadini ritengono necessario un atto legislativo dell'Unione europea ai fini dell'applicazione dei trattati²⁸.

Ed ancora, il Regolamento n. 788/2019²⁹, sancisce che ogni Stato membro crea uno o più punti di contatto per fornire gratuitamente informazioni e

²⁵ Morviducci C., *op. cit.*, p. 76 ss.

²⁶ Art. 24, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

²⁷ Regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei – Regolamento UE n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 (GUUE L 65/1 dell'11.3.2011).

²⁸ Amministrazione in cammino, 2015, Luiss Guido Carli Viale Pola 12, 00198 Roma, online

²⁹ Regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (Testo rilevante ai fini del SEE.)

assistenza ai gruppi di organizzatori, conformemente al diritto dell'Unione e nazionale. Un aspetto molto importante sul quale è doveroso soffermarci è appunto la procedura di iniziativa legislativa: il primo passo per l'avvio di un'ICE è la costituzione di un Comitato organizzativo, denominato "comitato dei cittadini". Esso deve essere composto da almeno sette persone residenti in almeno sette Stati membri diversi (ma non necessariamente di diversa nazionalità) aventi l'età richiesta per votare alle elezioni europee. Il comitato deve nominare un rappresentante e un supplente che ricoprano il ruolo da persone di contatto per l'ICE in questione³⁰. Prima di poter iniziare a raccogliere le dichiarazioni di sostegno dei cittadini, il comitato deve registrare l'iniziativa presso la Commissione europea. A tale scopo occorre presentare un documento nel quale si indica il titolo, l'oggetto ed una breve descrizione dell'iniziativa, indicando la base giuridica proposta per il provvedimento normativo e fornendo informazioni sui membri del comitato e su tutte le fonti di sostegno e di finanziamento dell'iniziativa proposta. La Commissione ha a disposizione due mesi per decidere in merito alla registrazione dell'iniziativa proposta. La registrazione non avviene in caso di mancato rispetto dei requisiti procedurali oppure se l'iniziativa è privata dai poteri della Commissione in materia di presentazione di proposte di atti legislativi ai fini dell'attuazione dei Trattati. Essa è altresì rifiutata nel caso in cui l'iniziativa risulti banale, ingiuriosa o vessatoria ovvero contraria ai valori dell'UE quali stabiliti dall'articolo 2 del TUE. La decisione della Commissione può essere impugnata in sede giudiziale o extragiudiziale. Le iniziative registrate sono pubblicate sul portale web della Commissione. Una volta registrata l'iniziativa, gli organizzatori possono dare inizio alla raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Tale processo deve concludersi entro 12 mesi dalla registrazione e le dichiarazioni di sostegno possono essere raccolte in formato cartaceo o elettronico; se sono raccolte in formato elettronico il sistema di raccolta online deve essere innanzitutto certificato dalle competenti autorità nazionali³¹. Una volta raccolte le

³⁰ Parlamento europeo, iniziativa dei cittadini europei, online, www.europarl.europa.eu.

³¹ Regolamento di esecuzione 2019/1799 della Commissione del 22 ottobre 2019 che fissa le specifiche tecniche per i sistemi individuali di raccolta a norma del regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei

GU L 274 del 28.10.2019, pag. 3–8

dichiarazioni di sostegno necessarie in un numero sufficiente di Stati membri, gli organizzatori devono presentarle alle autorità nazionali competenti per la relativa certificazione; l'elenco di tali autorità è stilato dalla Commissione in base alle informazioni trasmesse dagli Stati membri. Dopo aver ricevuto l'iniziativa presentata, la Commissione è tenuta a pubblicarla immediatamente in un registro e a incontrare gli organizzatori a un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio la richiesta. Dopo uno scambio di opinioni con la Commissione, agli organizzatori è concessa l'opportunità di presentare l'iniziativa in occasione di un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento. Il nuovo regolamento relativo all'ICE estende da tre a sei mesi il termine entro il quale la Commissione deve rispondere a un'iniziativa valida. Quest'ultima ha l'obbligo di fornire un elenco ufficiale delle azioni che intende adottare fissando un calendario preciso per la loro attuazione. Inoltre, per garantire la piena trasparenza il regolamento, impone agli organizzatori di riferire periodicamente in merito alle fonti di finanziamento e ad altri tipi di sostegno forniti. La Commissione deve altresì mettere a disposizione un modulo di contatto nel registro e sul sito web pubblico relativo all'ICE, per consentire ai cittadini di presentare un reclamo relativo alla completezza e alla correttezza di tali informazioni³². Per citarne alcune, finora sei iniziative hanno raggiunto il numero richiesto di firme e sono state presentate alla Commissione: Right2Water (Diritto all'acqua), One of Us (Uno di noi), Stop Vivisection (Basta con la vivisezione), Ban Glyphosate (Vietare il glifosato), Minority SafePack - un milione di firme per la diversità in Europa, nonché End the Cage Age (Basta animali in gabbia).

Right2Water, per esempio, è la prima iniziativa dei cittadini europei ad aver raccolto il numero richiesto di firme: è stata presentata alla Commissione il 20.12.2013 con il titolo "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!". L'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari è indissolubilmente legato al diritto alla vita e alla dignità umana, nonché alla necessità di beneficiare di adeguate condizioni di vita. Nell'ultimo decennio il diritto all'acqua potabile e ai servizi

³² Parlamento europeo, www.europarl.europa.eu.

igienico-sanitari è stato riconosciuto dal diritto internazionale, prevalentemente a livello di Nazioni Unite (ONU)³³. La risoluzione 64/292 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite riconosce "il diritto all'acqua potabile e sicura e ai servizi igienico-sanitari quale diritto umano essenziale al pieno godimento della vita e di tutti i diritti umani." Inoltre, nella versione definitiva del documento conclusivo della conferenza dell'ONU del 2012 sullo sviluppo sostenibile (Rio + 20), i capi di Stato e di governo e i Rappresentanti di alto livello hanno ribadito "gli impegni assunti per quanto riguarda il diritto umano all'acqua potabile e a servizi igienico-sanitari, da realizzarsi progressivamente a beneficio delle loro popolazioni nel pieno rispetto della sovranità nazionale"³⁴. A livello europeo, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha dichiarato che "l'accesso all'acqua deve essere riconosciuto quale diritto umano fondamentale, essendo l'acqua una risorsa essenziale per la vita sulla terra che va condivisa dall'umanità"³⁵. La Commissione, a riguardo, ha adottato i seguenti provvedimenti:

- rafforzare l'attuazione della legislazione dell'UE in materia di qualità dell'acqua, basandosi sugli impegni esposti nel 7° programma d'azione per l'ambiente e nel piano per le risorse idriche;
- lanciare una consultazione pubblica su scala Europea sulla direttiva relativa all'acqua potabile, con lo scopo di migliorare l'accesso ad acqua di qualità nell'UE;
- migliorare la trasparenza della gestione dei dati sulle acque reflue urbane e sull'acqua potabile ed esaminare la possibilità di introdurre l'analisi comparativa della qualità dell'acqua;
- stimolare un dialogo più strutturato tra i portatori d'interessi sulla trasparenza nel settore idrico;
- collaborare con le iniziative esistenti per definire un maggior numero di parametri di riferimento per i servizi idrici;
- favorire l'adozione di approcci innovativi per l'assistenza allo sviluppo (ad esempio, sostegno a forme di collaborazione tra gli operatori idrici e tra enti

³³ Si veda, ad esempio, la Risoluzione n. 64/292 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del 3.8.2010, e le Risoluzioni 7/22 e 15/9 del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, rispettivamente del 28.3.2008 e del 6.10.2010.

³⁴ <http://www.un.org/en/sustainablefuture>.

³⁵ Risoluzione n. 1693/2009 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa.

pubblici), promuovere la condivisione delle migliori pratiche tra gli Stati membri e individuare nuovi spazi di collaborazione;

- premere perché l'accesso universale all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari figurino tra i settori prioritari nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile³⁶. In conclusione, la Commissione accoglie con favore la mobilitazione dei cittadini europei a sostegno dell'accesso all'acqua e alle strutture igienico-sanitarie, in Europa e a livello mondiale. Reputa importante considerare l'accesso all'acqua potabile e ai servizi igienico-sanitari nella sua dimensione di diritto umano e continuerà a garantire che questo principio resti al centro delle sue politiche³⁷.

2.4 - Il diritto di petizione

Il diritto di petizione mira a offrire ai cittadini dell'Unione europea e a coloro che vi risiedono un mezzo semplice per rivolgersi alle Istituzioni dell'Unione al fine di formulare denunce o richieste di intervento.

L'istanza dei cittadini viene rivolta al Parlamento Europeo su materie rientranti nel campo d'azione della Comunità Europea o in materie che la riguardano direttamente.

Legittimati attivi sono i cittadini dell'Unione Europea, nonché ogni persona fisica o giuridica che risiede o abbia la propria sede in uno degli Stati membri: il diritto può essere esercitato sia a titolo individuale, che a titolo collettivo. Non vengono richiesti requisiti formali particolari per redigere la petizione, purché essa contenga le generalità del richiedente (nome, cognome, nazionalità, professione e domicilio) e che sia scritta in maniera chiara e leggibile e firmata. La stessa può essere redatta in una delle lingue ufficiali della Comunità.

Una volta ricevuta la petizione, il Parlamento la trasmette ad una Commissione specializzata (detta appunto *Commissione per le petizioni*) che ha il compito di assicurare che le questioni sollevate nelle petizioni siano trattate e risolte,

³⁶ Parlamento europeo, www.europarl.europa.eu.

³⁷ Comunicazione della Commissione Europea, allegato online, https://europa.eu/citizens-initiative/water-and-sanitation-are-human-right-water-public-good-not-commodity_it

mettendo a disposizione un'ampia gamma di strumenti: le missioni di informazione, le audizioni pubbliche, i seminari, la realizzazione di studi, la creazione nel 2016 di una rete per le petizioni tesa a garantire una maggiore cooperazione con le altre commissioni in relazione alle petizioni, così come la cooperazione e il dialogo con i parlamenti e le autorità nazionali nonché con le altre istituzioni dell'UE (in particolare la Commissione e il Mediatore europeo). Nel 2014 il Parlamento ha inoltre lanciato il portale web per le petizioni, che ha migliorato il profilo pubblico e la trasparenza delle petizioni. Il portale consente la partecipazione dei cittadini, delle persone fisiche e di quelle giuridicamente residenti nell'UE, che quali possono interagire con l'UE attraverso il portale, anche sostenendo una petizione ricevibile³⁸. In caso positivo, dichiarata ricevibile la richiesta, si passa all'esame del merito, dopodiché la Commissione deciderà le misure da adottare. Della decisione finale verranno adeguatamente informati, con debita motivazione, gli autori delle petizioni³⁹.

2.5 - Il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo

Introdotta dal Trattato di Maastricht, il Mediatore europeo riceve le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica/giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, indagando su casi di cattiva amministrazione commessi dalle Istituzioni, dalle Agenzie e dagli Organi dell'Unione europea.

La collocazione del Mediatore nell'art. 138E⁴⁰ deriva dal fatto che esso è nominato per cinque anni rinnovabili dal Parlamento, che ne definisce lo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni⁴¹. Diversamente per le petizioni, il ricorrente non deve dimostrare il proprio interesse diretto ad agire e se ne può dedurre che uno degli scopi perseguiti tramite l'istituzione del Mediatore

³⁸ "Risultati conseguiti dalla commissione per le petizioni durante la legislatura 2014-2019 e sfide per il futuro", PDF ISBN 978-92-846-5495-6 | doi: 10.2861/71268 | QA-02-19-486-IT-N, Parlamento europeo online.

³⁹ Morviducci C., *op. cit.*, p. 79 ss.

⁴⁰ Attuale art. 228 TFUE.

⁴¹ G.U. L 113 del 4 maggio 1994

sia, oltre alla tutela del singolo, anche un controllo generale sull'attività amministrativa. Una volta ricevuta la richiesta, il Mediatore indaga sulla questione e, se riscontra un effettivo caso di cattiva amministrazione, ne informa l'Istituzione interessata che ha tre mesi per rispondere. Al termine, se non riesce a trovare una soluzione soddisfacente, informa il Parlamento e l'organo interessato. L'attività del Mediatore deve essere svolta con riservatezza (per proteggere i soggetti che gli si rivolgono) e deve essere ampiamente discrezionale, poiché chi vi ha ricorso abbia diritto ad essere informato sull'esito della denuncia presentata⁴².

Il ruolo del Mediatore presuppone la collaborazione degli altri organi dell'Unione, sia nella fase delle indagini sia nella fase delle soluzioni da raggiungere.

L'art. 228 TFUE ha recepito sostanzialmente l'art. 138E limitandosi a specificare l'oggetto delle indagini riguardanti tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Ue, ad eccezione della Corte di Giustizia e del Consiglio europeo.

2.6 - Altri diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione

Per continuare l'analisi su tutti i diritti che sono stati attribuiti ai cittadini possiamo trovare, il diritto a rivolgersi alle Istituzioni in più lingue, contenuto nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali e afferma che "ogni individuo può rivolgersi alle Istituzioni dell'Unione in una delle lingue del Trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua". Tale disposizione chiarisce che è un diritto fruibile da chiunque: persona fisica/giuridica anche prive del possesso della cittadinanza dell'Unione. Le lingue nella quali ci si può rivolgere sono contenute nell'art. 55 TUE⁴³. E ancora, il diritto di trasparenza e accesso ai documenti, situato nell' art. 15 del TFUE come strumento per garantire la trasparenza delle istituzioni e rafforzare il principio democratico. Con questa prospettiva si intende “dare la massima attuazione al diritto di accesso ai documenti” eliminando quanto più

⁴² Morviducci C., *op. cit.*, p. 83 ss.

⁴³ art. 55 TUE: " bulgare, ceca, croata, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, irlandese, italiana, lettone, lituana, maltese, olandese, polacca, portoghese, rumena, slovacca, spagnola, svedese, tedesca e ungherese".

possibile le restrizioni al suo esercizio. In particolare il regolamento ha stabilito, tra l'altro, che la richiesta di documenti non richiede la dimostrazione di uno specifico interesse e quindi il richiedente non è tenuto a motivare la domanda. Esso è garantito anche dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali, dove si prevede che "ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto"⁴⁴.

Inoltre viene attribuito rilievo centrale al principio di trasparenza, riconosciuto espressamente dall'art. 1 TUE, in quanto lo stesso "consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico"⁴⁵. Inoltre, citiamo il diritto ad una buona amministrazione, contenuto nell'art. 298 del TFUE e consiste nella possibilità, da parte dei soggetti privati, di chiedere all'Unione il risarcimento dei danni eventualmente sorti a causa del comportamento delle istituzioni e dei loro agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Qui, l'art. 41 della Carta, fa riferimento alla responsabilità extracontrattuale.

Questa formulazione è di fondamentale importanza perché si evincono gli elementi caratterizzanti del principio di buona amministrazione. Il primo elemento riguarda la natura giurisprudenziale del principio che, solo successivamente, ha avuto il riconoscimento normativo nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali. Il secondo elemento riguarda le specificità del principio di buona amministrazione, ovvero i contenuti essenziali di cui l'art.41 fornisce un completo elenco: il diritto ad un'amministrazione imparziale, il diritto ad un'amministrazione equa, il diritto ad un'amministrazione efficiente, il diritto ad essere ascoltato, il diritto di accesso al fascicolo, il diritto di ottenere il risarcimento del danno, il diritto di poter usare la propria lingua nei rapporti con le

⁴⁴ Morviducci C., *op. cit.*, p. 87 ss.

⁴⁵ Bifulco R., art. 42. *Diritto d'accesso ai documenti, L'Europa dei diritti*, 2001, p. 293 ss.

Istituzioni dell'Unione, l'obbligo dell'amministrazione di motivare le proprie decisioni⁴⁶.

L'ultimo elemento riguarda il riconoscimento del principio di buona amministrazione quale diritto fondamentale dell'individuo. L'obiettivo di questo studio è quello di indagare sulle fonti giurisprudenziali e normative che hanno portato all'affermazione, a livello comunitario, del principio di buona amministrazione e di indicare le norme previste dall'ordinamento italiano che richiamano le buone pratiche amministrative sull'esempio dell'ordinamento europeo.

3 - La libera circolazione dei cittadini europei

La libertà di circolazione costituisce il nucleo essenziale della cittadinanza europea, mirando a rendere migliore l'integrazione dei cittadini nella società locale. Il fondamento di questo diritto si trova nell'art. 21 TFUE il quale enuncia : "al cittadino europeo spetta il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi". Tale diritto risulta il logico sviluppo della creazione dello spazio senza frontiere interne, enunciato nell'Atto Unico europeo del 1986, ora oggetto nell'art. 26 TFUE, ma la sua attribuzione a tutti i cittadini europei, senza ulteriori qualifiche, appare funzionale non solo alla creazione di un mercato unico, ma anche al nuovo status di cittadino già enunciato in precedenza⁴⁷.

Inizialmente non tutti i cittadini erano titolari di libertà di circolazione, potevano usufruirne soltanto coloro che erano coinvolti in attività economicamente rilevanti: i lavoratori ai sensi dell'art. 45 e coloro che esercitavano il diritto di stabilimento o alla libera prestazione di servizi ai sensi dei relativi art. 49 e art. 56 ; codesto requisito venne meno con l'introduzione della cittadinanza dell'Unione.

⁴⁶ Serio A., *Il principio di buona amministrazione procedurale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2008, p.1

⁴⁷ Morviducci C., *op. cit.*, p. 100 ss.

Attualmente la libera circolazione può essere attribuita a tutti coloro che hanno la cittadinanza di uno Stato membro ma, la Corte, ha avuto modo di precisare come operino i diritti relativi. Innanzi tutto la Corte ha sentenziato che il diritto di circolazione e soggiorno non è collegato alla condizione che il soggetto sia in grado di esercitarlo da solo: la minore età non incide pertanto né sulla titolarità né sul modo di esercitare tale diritto⁴⁸. Ciò prevede che quanti hanno la patria potestà del minore possono esercitare i suoi diritti non solo, al fine di operare ricongiungimenti familiari facendosi raggiungere nel territorio dello Stato dove risiedono, ma usando il diritto del minore di muoversi in tutti gli Stati membri per acquisire a propria volta il diritto e seguirlo, e a ottenere così il permesso di soggiorno in un Paese in cui, in ipotesi, per mancanza a loro volta di cittadinanza europea, a tale permesso non abbiano diritto⁴⁹.

Il diritto di soggiorno per un genitore (o per chi ne esercita la patria potestà) può essere fatto valere anche nei confronti dello Stato di cui il minore abbia la cittadinanza e da cui non si sia mai mosso: per la Corte è prioritario il fatto che non si privino i minori del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti allo status di cittadino dell'Unione, costringendoli a lasciare, il territorio dell'Unione.

Il diritto di soggiorno non ha una portata uniforme per tutti i beneficiari della libera circolazione ma varia a seconda della condizione personale del soggetto che li conluma. La direttiva 38/2004/CE⁵⁰ prevede tre tipi di diritto di soggiorno che un cittadino europeo può esercitare nel territorio di uno Stato diverso da quello di appartenenza:

- il diritto di soggiorno sino a tre mesi;
- il diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi;
- il diritto di soggiorno permanente.

⁴⁸ vedi principio affermato nella sentenza *Garcia Avello* C-148/02 del 2 Ottobre 2003 e in *Chen* C-200/02 del 2004 " un bambino in tenera età può avvalersi dei diritti di libera circolazione e soggiorno, l'idoneità di un cittadino di uno Stato membro di essere titolare dei diritti garantiti dal Trattato e dal diritto derivato in materia di libera circolazione delle persone non può essere subordinata alla condizione che l'interessato abbia raggiunto l'età richiesta per avere la capacità giuridica di esercitare egli stesso i detti diritti" sentenza *Chen* punto 20.

⁴⁹ Morviducci C., *op. cit.*, p. 117 ss.

⁵⁰ Gazzetta ufficiale L 158 del 30 aprile 2004.

Il diritto di soggiorno sino a tre mesi ha una portata molto ampia: ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2004/38, il diritto di circolare e soggiornare nei paesi membri dell'Unione spetta a qualsiasi cittadino europeo e ai suoi familiari "che accompagnino o raggiungano il cittadino medesimo" a prescindere dalla nazionalità⁵¹.

Per familiare si intende il coniuge⁵², il partner che abbia con il cittadino dell'Unione un legame registrato nella legislazione di uno Stato membro, i discendenti di età inferiore ai 21 anni a carico o del coniuge o del partner. Il 13 gennaio 2014 è stata presentata una proposta di risoluzione per garantire la libertà di circolazione senza discriminazioni sulla base dell'orientamento sessuale o della nazionalità che chiede "agli Stati membri di dare piena attuazione ai diritti sanciti dall'articolo 2 e dall'articolo 3 della direttiva 2004/38/CE⁵³ e di riconoscere tali diritti non solo ai coniugi di sesso diverso, ma anche ai partner legati da un'unione registrata, ai membri del nucleo familiare di un cittadino dell'Unione e ai partner con cui un cittadino dell'UE abbia una relazione stabile e debitamente attestata, ivi compresi i membri delle coppie dello stesso sesso, in accordo con i principi di reciproco riconoscimento, uguaglianza, non discriminazione, dignità e rispetto della vita privata e familiare⁵⁴".

Il diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi spetta ai cittadini dell'Unione ma le condizioni cui è sottoposto dipendono dalla situazione personale dell'interessate. L'art. 7 prevede quattro categorie di persone:

- coloro che sono lavoratori subordinati o autonomi nello Stato membro ospitante⁵⁵;

⁵¹ Vedi la Relazione della Commissione sulla proposta di direttiva, punto 2.4: "con la definizione estensiva del termine "familiare" la presente proposta intende non solo incorporare la giurisprudenza della Corte di giustizia e tenere conto dell'evoluzione dei diritti nazionali, ma anche facilitare la libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, eliminando qualunque possibilità che tale esercizio sia ostacolato da motivi attinenti al ricongiungimento familiare".

⁵² per il Parlamento europeo si intende il coniuge "a prescindere dal sesso, secondo la pertinente legislazione nazionale" doc. P5-TA 2003/2004.

⁵³ Gazzetta ufficiale L 158 del 30 aprile 2004.

⁵⁴ Proposta di Risoluzione sul rispetto del diritto fondamentale della libera circolazione all'interno dell'UE [2013/2960(RSP), presentata a seguito di dichiarazioni del Consiglio e della Commissione, a norma dell'art. 110, paragrafo 2, del regolamento [B7-00242014].

⁵⁵ la conservazione della qualità di lavoratore in caso di cessazione di attività è subordinata al caso di disoccupazione involontaria, che abbia svolto un'attività economica inferiore ad un anno (art. 7, par. 3, lett. c e d).

- coloro che sono iscritti presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, perseguirvi a titolo principale un corso di studi (studenti, devono disporre di un'assicurazione di malattia e di risorse economiche sufficienti)⁵⁶;
- coloro che non rientrano in alcuna categoria precedente e che dispongano delle stesse condizioni;
- ai familiari che accompagnano o raggiungono coloro che rientrano nelle categorie precedenti.

Il diritto di soggiorno dei familiari, cittadini di uno Stato terzo, nello Stato membro dove il cittadino dell'Unione esercita la sua libertà non viene meno in conseguenza del divorzio, dell'annullamento del matrimonio o del scioglimento della loro unione⁵⁷.

Una novità di maggior rilievo della direttiva 2004/38/CE⁵⁸ è la possibilità del cittadino di richiedere il diritto di soggiorno permanente, le cui condizioni sono strettamente temporali: è necessario che il cittadino abbia soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nello Stato membro ospitante⁵⁹.

⁵⁶ Sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99 *Grzelczyk*, in caso di prestazioni di assistenza sociale con mancanza di risorse sufficienti.

⁵⁷ art 13, par. 2, dir. 2004/38/CE.

⁵⁸ Gazzetta ufficiale L 158 del 30 aprile 2004.

⁵⁹ *Daniele L., op. cit.*, p. 125 ss.

4 - La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia: il caso Micheletti

Appare doveroso citare una delle sentenze della Corte di giustizia maggiormente significative in materia di attribuzione della cittadinanza e di diritti dei cittadini europei, peraltro pronunciata nell'allora Trattato di Maastricht (che come si è visto ha introdotto specifiche previsioni in materia di cittadinanza) e non ancora entrato in vigore ma era tuttavia, già stato predisposto.

Le caratteristiche del caso Micheletti⁶⁰, i cui effetti sono certamente rilevanti per capire da un lato quale sia il margine di azione degli Stati membri in materia di attribuzione della cittadinanza, dall'altro per comprendere quali sono i diritti di chi possiede la cittadinanza di uno Stato membro in aggiunta a quella di un Paese terzo (ed è questo il caso di molti cittadini di "seconda generazione", figli cioè di emigranti e residenti in modo stabile al di fuori territorio europeo).

Il caso in esame nasce da una controversia tra il sig. Mario Vicente Micheletti e la Delegación del Gobierno della Cantabria in Spagna. Il sig. Micheletti possedeva la doppia cittadinanza, argentina ed italiana; quest'ultima gli era stata riconosciuta in virtù di una disposizione nazionale italiana⁶¹ che attribuiva tale cittadinanza al soggetto che fosse figlio di padre/madre cittadini italiani. Micheletti, dunque, figlio di emigrati ed espressione di quella "seconda generazione" perfettamente integrata nel nuovo Paese, era sì cittadino argentino ma anche cittadino italiano per *ius sanguinis*. Nel gennaio 1989 il Ministero dell'Educazione e delle Scienze spagnolo, in conformità con un accordo di cooperazione culturale ispano-argentina, riconosceva equivalentemente il titolo universitario di odontoiatra ottenuto in Argentina del sig. Micheletti.

⁶⁰ Sentenza Corte di giustizia 7 luglio 1992, Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria - domanda di pronuncia pregiudiziale: tribunal superior de justicia de cantabria - Spagna - diritto di stabilimento - aventi diritto- doppia nazionalità - causa c-369/90.

⁶¹ L. 13 giugno 1992, n. 555 Nuove norme sulla cittadinanza, Guri, n. 38, 15 febbraio 1992.

In seguito quest'ultimo richiedeva all'amministrazione spagnola il rilascio della tessera provvisoria di residente comunitario, che gli veniva rilasciata per un periodo di sei mesi. La domanda di rinnovo (presentata prima della scadenza) ed il successivo ricorso amministrativo gli venivano tuttavia respinti⁶².

La ragione del rifiuto si fondava sulla disposizione dell'art. 9 del Codice civile spagnolo che prevedeva, per i casi di doppia cittadinanza (che non fosse quella spagnola), che dovesse prevalere quella corrispondente alla residenza abituale dell'interessato prima del suo arrivo in Spagna⁶³.

Nel caso del sig. Micheletti, quindi, sulla carta cittadino italiano ed argentino, veniva data prevalenza alla cittadinanza argentina poiché proprio in Argentina era localizzata la sua residenza abituale prima del suo arrivo in Spagna. Il sig. Micheletti decise quindi di proporre ricorso, al fine di vedere riconosciuti i propri diritti, al competente Tribunale spagnolo; quest'ultimo, auspicando un contrasto tra la normativa spagnola applicabile al caso di specie ed il diritto dell'Unione europea (*rectius* al tempo diritto comunitario), decise di sospendere il giudizio per rimettere il quesito alla Corte di giustizia.

In particolare, il giudice spagnolo si chiedeva se le disposizioni comunitarie in materia di libertà di stabilimento ostino che uno Stato membro neghi ad un cittadino di un altro Stato membro, che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, il diritto di avvalersi della suddetta libertà, per il solo motivo che la legislazione dello Stato ospitante lo considera come cittadino dello Stato terzo⁶⁴.

La Corte, al fine di dare una soluzione alla questione sottoposta dal giudice nazionale, in primo luogo osserva che è necessario, partire dalla previsione del Trattato in materia di diritto di stabilimento, ossia l'art. 52 TCE (oggi art. 49 TFUE). Tale norma, infatti, concede il diritto di stabilimento alle persone aventi

⁶² Dereatti C., "Il 'caso Micheletti' e la cittadinanza dell'Unione europea. Prospettive europee per le seconde generazioni di emigranti", in Raffaella Bombi e Vincenzo Orioles (a cura di), *Nuovi valori dell'italianità nel mondo. Tra identità e imprenditorialità*, Udine, Forum, 2011, pp. 91-99.

⁶³ Daniele L., *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffrè, 2021

⁶⁴ C. Morviducci, op. cit., p. 15 ss.

lo status di “cittadini di uno Stato membro”⁶⁵ . Codesta norma risultava applicabile in quanto, il sig. Micheletti, aveva chiesto di esercitare questo suo diritto sulla base del “possesso della cittadinanza di un Paese membro” (quello italiano). In secondo luogo, secondo la Corte, la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale⁶⁶, nella competenza di ciascuno Stato membro, gli Stati membri sono liberi di stabilire le modalità di acquisto e di perdita della cittadinanza, competenza che deve essere tuttavia esercitata nel rispetto del diritto comunitario⁶⁷.

In questo senso non è possibile che la legislazione di uno Stato membro limiti gli effetti dell’attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell’esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato.

Gli Stati però sono tenuti a valutare le conseguenze della perdita della cittadinanza nei casi in cui adottino un provvedimento di revoca della naturalizzazione. In questi casi, le autorità nazionali devono verificare che sia stato rispettato il principio di proporzionalità alla luce dei parametri indicati dalla Corte di giustizia⁶⁸.

Afferma la Corte che non è pertanto ammissibile un’interpretazione dell’art. 52 del Trattato secondo la quale, allorché il cittadino di uno Stato membro sia simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, gli altri Stati membri possono subordinare il riconoscimento dello status di cittadino comunitario ad una condizione come la residenza abituale dell’interessato sul territorio del primo Stato⁶⁹.

⁶⁵ Art. 49 TFUE: “Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate”.

⁶⁶ La giurisprudenza della Corte a questo proposito ha sempre fatto riferimento ad un principio di diritto consuetudinario internazionale. Cfr. sul punto la Sentenza Corte giust. del 20 febbraio 2001, in causa n. C192/99, *Kaur*, in “*Raccolta*”, 2001, p. I-1237, punto 20.

⁶⁷ Tale precisazione costituisce una precisa ed esplicita riserva che verrà ribadita dalla giurisprudenza della Corte.

⁶⁸ Giust. civ. 2010, 6, I, 1279.

⁶⁹ Cfr. punto 15 della sentenza *Micheletti*, cit. “La questione pregiudiziale va quindi risolta nel senso che le disposizioni di diritto comunitario in materia di libertà di stabilimento ostano a che uno Stato membro neghi ad un cittadino di un altro Stato membro, che è simultaneamente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, il diritto di avvalersi di detta libertà per il solo motivo che la legislazione dello Stato ospitante lo considera come cittadino dello Stato terzo”.

La Corte di giustizia pertanto accoglie la tesi dell'avvocato generale Tesauro il quale, nelle proprie conclusioni, segnala come l'accoglimento dell'assunto della prevalenza di una sola cittadinanza anche ai fini e per gli effetti delle norme di diritto comunitario, ne deriverebbe – in assenza di criteri univoci ed uniformi comuni a tutti gli Stati membri – che i casi di doppia cittadinanza troverebbero soluzioni diverse nei diversi Stati membri. La conseguenza inevitabile di una tale situazione sarebbe che, sulla base di criteri in sé legittimi, verrebbe a crearsi una situazione discriminatoria tra diverse categorie di cittadini.

Infatti, essi sarebbero ammessi o meno a godere dei benefici riconosciuti dal diritto comunitario a seconda delle norme e/o dei criteri interni utilizzati, ai fini della soluzione dei conflitti di cittadinanza, dallo Stato in cui intendono stabilirsi, pregiudicando così una libertà fondamentale garantita dal Trattato allo stesso modo a tutti i cittadini degli Stati membri.

Il sig. Micheletti, in quanto anche cittadino di un Paese membro, doveva quindi vedersi riconosciuti tutti i diritti previsti dai Trattati, nella specie il diritto di stabilimento⁷⁰.

4.1 – Segue: il caso Rottmann

Nella sentenza Rottman⁷¹ la Corte di giustizia ha affermato la giustiziabilità della revoca di una naturalizzazione, in quanto essa incide sullo status di cittadino europeo, che è disciplinato dal Trattato.

Il principale problema affrontato dalla Corte nel caso di specie era quello della natura meramente interne, come sostenuto dagli Stati membri intervenuti e dalla Commissione, dei criteri di attribuzioni e revoca della cittadinanza nazionale.

Secondo questa tesi, poiché il signor Rottmann - austriaco naturalizzato tedesco che si era visto privare di questa cittadinanza e, per aver perduto a seguito della naturalizzazione, quella austriaca, era divenuto apolide - non rivendicava diritti derivanti dalla cittadinanza europea, ma impugnava meramente la revoca della

⁷⁰ Dereatti C., op. cit., pp. 91-99

⁷¹ Sentenza della Corte del 2-3-2010, causa C-135/08.

cittadinanza nazionale che ne costituisce il presupposto, il ricorso in via pregiudiziale avrebbe dovuto essere dichiarato irricevibile⁷².

La Corte, invece, dopo aver ribadito in via di principio la competenza in materia di attribuzione e revoca della propria cittadinanza degli Stati membri, ha affermato che comunque, nell'esercizio di tale competenza, questi sono tenuti a rispettare il diritto comunitario qualora le situazioni ricadano nell'ambito del diritto dell'Unione, e che "con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell'Unione che si trova alla prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale ponga 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".

Pertanto "gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione"⁷³.

Con questa sentenza la Corte ha definitivamente risolto la questione se le norme sulla revoca della cittadinanza nazionale, e, di conseguenza, dell'Unione, costituiscano materia di rilevanza comunitaria: l'importanza dello status così acquisito fa sì che vicende che vengano a condizionarlo o a porvi termine non possano sfuggire al sindacato giurisdizionale. Il cittadino europeo diviene in senso proprio soggetto di un ordinamento diverso da quello nazionale, ordinamento da cui deriva il suo status e davanti a cui organi può chiedere giustizia nei confronti non solo di singole violazioni di propri diritti, ma anche di decisioni che su tale status incidano.

Quanto al modo di operare di tale sindacato, la Corte ha affermato che, proprio perché configurata come limite all'esercizio di un diritto comunitariamente tutelato, la decisione di revocare la cittadinanza nazionale deve rispettare il principio di proporzionalità: spetta quindi "al giudice del rinvio verificare se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che esso determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del

⁷² *Morviducci C., op. cit., p. 24 ss.*

⁷³ *Daniele L. op. cit., p. 29 ss*

caso, all'esame di proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale⁷⁴.

La Corte non si è pronunciata sull'ulteriore questione, proposta dal giudice a quo, dell'eventuale obbligo dell'Austria di riattribuire la propria nazionalità al ricorrente per evitarne la perdita della cittadinanza europea. Ha però affermato, in via generale, che i giudici austriaci avrebbero dovuto decidere secondo i principi affermati in ordine di revoca.

Tali principi si applicano tanto allo Stato di naturalizzazione quanto allo Stato membro di cittadinanza ordinaria⁷⁵.

A maggior ragione, le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza valgono rispetto a una cittadinanza che acquista in tal modo maggiore pregnanza l'affermazione che lo status di cittadino europeo è destinato a diventare status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, in quanto garantisce la posizione del cittadino europeo nei confronti del proprio Stato in ipotesi che sembrano rientrare nella competenza esclusiva di quest'ultimo⁷⁶.

Per esempio, dello stesso avviso si era dimostrata la Corte nel caso Kaur, in cui aveva stabilito che una norma (nel caso specifico la dichiarazione del Regno Unito sulla cittadinanza) "non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondesse alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti per essa". Tale passaggio respingeva la richiesta della signora Kaur di un'interpretazione della nozione di persona avente "la cittadinanza di uno Stato membro" che limitasse il diritto degli Stati membri di fissare i criteri di attribuzione e il contenuto di tale cittadinanza" senza soffermarsi sulla possibile invalidità di norme non rispettose dei diritti dell'individuo. Non si può infatti rigettare a priori l'eventuale esistenza di provvedimenti riguardanti l'acquisto della cittadinanza nazionale che siano contrari al diritto dell'Unione⁷⁷.

⁷⁴ Pocar F., *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, 2010.

⁷⁵ Enciclopedia Treccani, *Cittadinanza europea* di Morviducci C., Diritto online 2014

⁷⁶ Enciclopedia Treccani, *op.cit.*

⁷⁷ Causa C-192/99, Sentenza della Corte del 20 febbraio 2001.

Conclusioni

La dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro, allegata al Trattato di Maastricht, contiene la facoltà per gli Stati membri di "precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità".

Pertanto, la sentenza Micheletti e le conclusioni sul caso Rottmann sembrano dissolvere ogni dubbio sul dovere degli Stati membri di valutare ogni provvedimento relativo alla cittadinanza nazionale alla luce del diritto dell'Unione europea.

La scarsa attenzione su un possibile contrasto tra il diritto europeo e l'acquisto della cittadinanza nazionale potrebbe derivare dalla convinzione che un individuo possa godere della protezione dell'Unione solo in quanto cittadino europeo, cioè solo dopo aver ottenuto la cittadinanza di uno Stato membro.

Una norma discriminatoria in tema di nazionalità non esaurisce i propri effetti all'interno dei confini statali, ma gli individui ne risentono le conseguenze in tutta l'Unione dal momento che la sua applicazione può imporre, ad esempio, delle limitazioni all'esercizio del diritto di libera circolazione.

L'assenza di una qualsiasi forma di controllo comune sulla concessione della cittadinanza nazionale potrebbe inasprire eventuali dissidi già esistenti tra gli Stati membri qualora, ad esempio, i provvedimenti adottati rendessero legittimi movimenti migratori non compatibili con la situazione economica del momento.

Le decisioni prese sul piano normativo non delineano ancora una linea di sviluppo chiara. Accanto a soluzioni che sembrano valorizzare il rapporto con la comunità politica di accoglienza, collegato alla residenza nel territorio dello Stato, altre confermano il ruolo prevalente dello *ius sanguinis* quale criterio che meglio esprime l'appartenenza. La conoscenza della lingua e della cultura del Paese di cui si aspira a diventare cittadini, infatti, può essere considerata in relazione all'idea di nazione civile, fondata sulla condivisione di determinati valori, che sola può fungere da elemento unificatore di società destinate a diventare sempre più multietniche. L'unico dubbio che resta è l'intensificazione di questi aspetti che esprimono comunque la volontà di restringere la possibilità di accesso alla cittadinanza nazionale e, di conseguenza, a quella europea.

Bibliografia

- Adam R., Tizzano A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, 2014.
- Adinolfi A., Gaja G., *Introduzione al diritto dell'Unione europea - parte speciale*, Laterza, 2012.
- Bifulco R., *L'Europa dei diritti*, 2001.
- Daniele L., *Diritto del mercato europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Giuffè, 2016.
- Dereatti C., "Il 'caso Micheletti' e la cittadinanza dell'Unione europea. Prospettive europee per le seconde generazioni di emigranti", in Raffaella Bombi e Vincenzo Orioles, *Nuovi valori dell'italianità nel mondo. Tra identità e imprenditorialità*, Udine, Forum, 2011, pp. 91-99.
- Morviducci C., *I diritti dei cittadini europei*, Giappichelli, 2014.
- Marzocchi O., *La protezione dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2019, Parlamento europeo online, www.europarl.europa.eu.
- Pocar F., *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, 2010.
- Serio A., *Il principio di buona amministrazione procedurale*, 2008.
- Strozzi G., Mastroianni R., *Diritto dell'Unione europea - parte istituzionale*, Giappichelli, 2020.
- Triggiani E., *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, 2008.
- Villani U., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 2017.

Sitografia

- Coppola S., Cittadini europei e prestazioni sociali: commento alla sentenza Rottman, www.europeanrights.eu/index.
- *Milia S.*, Segretario Generale aggiunto Movimento Europeo - Italia (CIME), www.movimentoeuropeo.it
- Treccani Enciclopedia, Cittadini europei di Morviducci C., Diritto online, 2014.
- Iniziativa dei cittadini europei, Parlamento europeo online, www.europarl.europa.eu.
- <http://www.un.org/en/sustainablefuture>

A me stessa, per non aver mai mollato.

Alla mia famiglia per aver sempre creduto in me.

*A te Sara, senza il tuo aiuto non ce l'avrei mai fatta, spero di averti resa fiera di
me anche da lassù.*