



## I CITTADINI DELL'UNIONE E I LORO DIRITTI

I diritti dei singoli cittadini e la cittadinanza europea sono sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dall'articolo 9 del trattato sull'Unione europea (TUE). Essi rappresentano fattori essenziali per la formazione dell'identità europea. In caso di violazione grave dei valori fondamentali dell'Unione, uno Stato membro può essere oggetto di sanzioni.

### BASE GIURIDICA

Articoli 2, 3, 7 e da 9 a 12 TUE, articoli da 18 a 25 TFUE e articoli da 39 a 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ([4.1.2](#)).

### OBIETTIVI

Il diritto dell'UE crea una serie di diritti individuali che possono essere fatti valere direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali, sia orizzontalmente (tra singoli) sia verticalmente (tra il singolo e lo Stato). Nello spirito della libera circolazione delle persone prevista dai trattati, negli anni '60 è nata l'idea di istituire una cittadinanza europea, con precisi diritti e doveri. Dopo una fase di lavori preparatori risalente alla metà degli anni '70, il TUE, adottato a Maastricht nel 1992, ha definito come obiettivo per l'Unione il rafforzamento della «tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri mediante l'istituzione di una cittadinanza dell'Unione». Una nuova parte del trattato CE (ex articoli da 17 a 22) è stata dedicata a tale cittadinanza.

Al pari di quella nazionale, la cittadinanza dell'Unione designa un rapporto tra il cittadino e l'Unione europea caratterizzato da diritti, da doveri e dalla partecipazione alla vita politica. In tal modo si intende colmare il divario tra il sempre maggiore impatto dell'azione dell'UE sui cittadini dell'Unione, da un lato, e la dimensione quasi esclusivamente nazionale dell'esercizio di diritti (fondamentali) e doveri e della partecipazione al processo democratico, dall'altro. L'articolo 15, paragrafo 3, TFUE riconosce a ogni persona fisica o giuridica in uno Stato membro il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. L'articolo 16 TFUE sancisce il diritto alla protezione dei dati personali ([4.2.8](#)). L'articolo 2 TUE indica che «l'Unione europea (UE) si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze».

L'articolo 7 TUE riprende una disposizione del precedente trattato di Nizza ([1.1.4](#)) che stabiliva al tempo stesso un meccanismo di prevenzione laddove esista «un evidente



rischio di violazione grave», da parte di uno Stato membro, dei valori di cui all'articolo 2 TUE e un meccanismo di sanzioni in caso di constatazione «di una violazione grave e persistente» di questi stessi valori da parte di uno Stato membro. Nel primo caso, la Commissione invita il Consiglio europeo a concludere, all'unanimità, che esiste tale rischio (articolo 7, paragrafo 2). Ciò fa partire una procedura che può determinare la perdita dei diritti di voto dello Stato membro in questione in seno al Consiglio. Il meccanismo è stato avviato per la prima volta nel 2017 nei confronti della Polonia, a causa della riforma della sua Corte suprema.

Occorre inoltre rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri/dell'Unione nelle relazioni che quest'ultima ha con il resto del mondo (articolo 3, paragrafo 5, TUE).

## **RISULTATI**

Per molto tempo, la base giuridica per i diritti dei cittadini a livello di UE è stata costituita essenzialmente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la base giuridica si è ampliata a un'autentica cittadinanza europea.

### **A. Definizione della cittadinanza dell'Unione**

Ai sensi dell'articolo 9 TUE e dell'articolo 20 TFUE, è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza è definita in conformità della legislazione nazionale dello Stato membro in questione. La cittadinanza dell'Unione è complementare alla cittadinanza nazionale, ma non la sostituisce. La cittadinanza dell'UE consta di un insieme di diritti e doveri che si aggiungono a quelli connessi allo status di cittadino di uno Stato membro. Nella causa C-135/08, Janko Rottmann contro Freistaat Bayern, l'avvocato generale Poiares Maduro della CGUE ha spiegato la differenza (punto 23 delle conclusioni dell'avvocato generale):

«Si tratta di due nozioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e autonome. La cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l'accesso al godimento dei diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell'Unione. La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l'esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo. [...] Esso si fonda sul loro impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea.

Il nesso in questione non presuppone l'esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri. Poiché non implica l'esistenza di un popolo europeo, la cittadinanza dell'Unione è concettualmente scissa dalla cittadinanza nazionale. Come ha osservato un autore, il carattere radicalmente innovativo della nozione di cittadinanza europea risiede nel fatto che «l'Unione appartiene a, è composta da, cittadini che per definizione non condividono la



stessa nazionalità». Al contrario, facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità.

È questo il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo cittadini al di là dei nostri Stati). L'accesso alla cittadinanza europea passa attraverso la cittadinanza di uno Stato membro, che è disciplinata dal diritto nazionale, ma, come qualsiasi forma di cittadinanza, costituisce il fondamento di un nuovo spazio politico, dal quale scaturiscono diritti e doveri che vengono fissati dal diritto comunitario e non dipendono dallo Stato. [...] Pertanto, se è vero che la cittadinanza di uno Stato membro condiziona l'accesso alla cittadinanza dell'Unione, è altrettanto vero che l'insieme dei diritti e degli obblighi inerenti a quest'ultima non può essere limitato ingiustificatamente dalla prima».

Se il Regno Unito uscirà dall'UE, occorrerà prendere una decisione sui diritti acquisiti dei cittadini britannici residenti negli Stati membri e dei cittadini dell'UE che vivono nel Regno Unito. Nel corso degli anni ciascun Stato membro ha conferito ai propri cittadini un patrimonio giuridico di diritti e anche il diritto dell'UE crea una serie di diritti individuali che possono essere fatti valere direttamente dinanzi agli organi giurisdizionali, secondo la giurisprudenza della CGUE (Van Gend & Loos). Si può ritenere che i limiti di tale patrimonio giuridico si fondino sulla legge nazionale che dà effetto allo stesso. Qualora il progetto di legge britannico per l'abrogazione annullasse gli effetti dei trattati, essi non potrebbero più, in linea di principio, essere invocati dinanzi agli organi giurisdizionali del Regno Unito.

## **B. Contenuto della cittadinanza (articolo 20 TFUE)**

La cittadinanza dell'Unione implica per tutti i cittadini europei:

- il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (articolo 21 TFUE) ([4.1.3](#));
- il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali (articolo 22, paragrafo 1, TFUE) nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (per le regole di partecipazione alle elezioni comunali si veda la direttiva 94/80/CE del 19 dicembre 1994 e per quelle che disciplinano l'elezione al Parlamento europeo si veda la direttiva 93/109/CE del 6 dicembre 1993) ([1.3.4](#));
- il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo (non appartenente all'UE) 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;
- il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore (entrambi stabiliti all'articolo 24 TFUE), nominato dal Parlamento europeo, per denunciare casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni



o degli organi dell'Unione. Queste procedure sono disciplinate rispettivamente dagli articoli 227 e 228 TFUE ([1.3.16](#) e [4.1.4](#));

- il diritto di scrivere alle istituzioni o agli organi dell'Unione in una delle lingue degli Stati membri e di ricevere una risposta nella stessa lingua (articolo 24, quarto comma, TFUE);
- il diritto di accesso a documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione a determinate condizioni (articolo 15, paragrafo 3, TFUE).

### C. Ambito di applicazione

Il risultato concreto finora raggiunto dalla cittadinanza dell'Unione è in ampia parte, ad eccezione del diritto di voto, una sistematizzazione di diritti già vigenti (in particolare per quanto riguarda la libertà di circolazione, il diritto di soggiorno e il diritto di petizione), i quali sono ora sanciti nel diritto primario sulla scorta di un'idea politica.

A differenza dell'orientamento costituzionale presente nei paesi europei a partire dall'adozione in Francia, nel 1789, della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, dalla cittadinanza dell'Unione non discendono garanzie specifiche dei diritti fondamentali. L'articolo 6 TUE afferma che l'Unione riconosce i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e che aderirà alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ma non fa alcun riferimento allo status giuridico della cittadinanza dell'Unione.

Finora, la cittadinanza europea non comporta alcun dovere per i cittadini dell'Unione, nonostante la formulazione in tal senso di cui all'articolo 20, paragrafo 2, TFUE. Ciò rappresenta la principale differenza con la cittadinanza degli Stati membri.

### D. Iniziativa dei cittadini europei ([4.1.5](#))

L'articolo 11, paragrafo 4, TUE prevede un nuovo diritto per i cittadini dell'Unione: «Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati». Le condizioni di presentazione e di ammissibilità di tale iniziativa sono stabilite nel regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio. Le sue principali disposizioni sono descritte in [4.1.5](#).

## RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Eleggendo i propri rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio diretto, i cittadini dell'Unione esercitano uno dei diritti essenziali dell'Unione europea, vale a dire la partecipazione democratica al processo decisionale politico in Europa (articolo 39 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Per quanto attiene alle procedure di elezione dei suoi deputati, il Parlamento ha sempre caldeggiato l'attuazione di un sistema elettorale uniforme in tutti gli Stati membri. L'articolo 223 TFUE prevede che il Parlamento elabori un progetto in tal senso («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»). Successivamente, il Consiglio stabilirà le disposizioni necessarie (deliberando all'unanimità e previa approvazione della maggioranza dei deputati al Parlamento europeo) che entreranno in vigore dopo la relativa approvazione da parte degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali ([1.3.4](#)).

Il Parlamento ha sempre voluto dotare l'istituto della cittadinanza dell'Unione di ampi diritti. Esso ha sostenuto la definizione della cittadinanza su un piano di autonomia dell'Unione, in modo da accordare ai cittadini dell'UE uno status indipendente. Il Parlamento si è inoltre battuto sin da principio per la fissazione nel diritto primario dei diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo e ha sollecitato il diritto per i cittadini dell'UE di adire la CGUE in caso di violazione di tali diritti da parte delle istituzioni dell'Unione o di uno Stato membro (risoluzione del 21 novembre 1991).

Nel quadro dei negoziati sul trattato di Amsterdam, il Parlamento ha ribadito la richiesta di estendere i diritti legati alla cittadinanza dell'Unione e ha criticato il fatto che con il trattato in parola non si fosse registrato alcun progresso significativo quanto al contenuto della cittadinanza, né sul fronte dei diritti individuali né di quelli collettivi.

In linea con le richieste del Parlamento, l'articolo 263, quarto comma, TFUE prevede che qualsiasi persona fisica o giuridica possa proporre un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.

Per quanto riguarda il diritto di accesso ai documenti, il 17 dicembre 2009 il Parlamento ha approvato una risoluzione sulla necessità di migliorare il quadro giuridico che regola l'accesso ai documenti in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Nella risoluzione si sottolinea, tra l'altro, la necessità di ampliare l'ambito di applicazione del [regolamento \(CE\) n. 1049/2001](#) a tutte le istituzioni od organi che non rientrano nel testo originale.

Per quanto riguarda l'iniziativa dei cittadini europei (ICE), tre mesi dopo la presentazione di un'iniziativa, i rappresentanti della Commissione incontrano gli organizzatori, i quali hanno anche l'opportunità di presentare la loro iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo. L'audizione è organizzata dalla commissione competente per la materia oggetto dell'ICE (articolo 211 del regolamento interno del Parlamento).

Per quanto riguarda l'attivazione del meccanismo di sanzione di cui all'articolo 7 TUE nei confronti di uno Stato membro, il Parlamento dispone sia di un diritto di iniziativa (articolo 7, paragrafo 1), mediante il quale può chiedere l'applicazione del primo di tali meccanismi, sia di un diritto di controllo democratico, in quanto la sua approvazione è necessaria per l'attuazione degli stessi (articolo 7, paragrafo 2).

In merito alla controversa questione dei «visti d'oro», per cui alcuni Stati membri vendono la loro cittadinanza nazionale, e quindi la cittadinanza dell'Unione, al fine di attrarre investitori stranieri, nella sua [risoluzione del 16 gennaio 2014](#) il Parlamento ha affermato che i valori e i risultati correlati alla cittadinanza dell'Unione non possono «avere un prezzo».



