



Recesso dall'Unione e *status* di cittadino europeo: note a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale Collins

Giovanna Naddeo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Brexit* e perdita della cittadinanza europea dinanzi alla Corte di giustizia. – 3. I fatti all'origine della controversia. – 4. Le conclusioni dell'Avvocato generale. – 5. Considerazioni sull'art. 50 TUE e osservazioni conclusive con riferimento a una “cittadinanza europea di residenza”.

1. Nell'ambito di una “Comunità di diritto”¹ quale è l'Unione europea, anche gli accordi internazionali da essa conclusi con Paesi terzi o con organizzazioni internazionali non si sottraggono al controllo della Corte di giustizia relativo alla compatibilità degli stessi con i Trattati sull'Unione europea (TUE) e sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché con la Carta dei diritti fondamentali che, come noto, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Tali accordi - che nel sistema delle fonti europee assumono una posizione intermedia tra il

* Dottoranda di ricerca, *curriculum* internazionalistico-europeo-comparato, Università degli Studi di Salerno.

¹ Sentenza della Corte del 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Les Verts c. Parlamento europeo*, punto 23. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la sostituzione e successione della Comunità europea da parte dell'Unione europea (art. 1 TUE) ha comportato il passaggio ad un'”Unione di diritto” (v. sentenza della Corte del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione europea c. Polonia*, punto 46).

diritto primario e il diritto derivato, e che vincolano sia le istituzioni che gli Stati membri - possono esser sottoposti al vaglio della Corte tanto in una fase antecedente quanto successiva all'adozione della decisione di cui all'art. 218, par. 6, TFUE, ossia dell'atto con cui formalmente il Consiglio impegna l'Unione sul piano internazionale: nel primo caso, durante l'*iter* negoziale, su domanda di uno Stato membro, del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, la Corte di giustizia emette un parere vincolante sulla compatibilità dell'accordo *previsto* con i Trattati, nell'esercizio di una funzione puramente consultiva contemplata all'art. 218, par. 11, TFUE da svolgersi "nel più breve tempo possibile, sentito l'avvocato generale"²; nel secondo caso, il sindacato giurisdizionale della Corte sull'accordo *già concluso* si rende necessario qualora detto accordo sia oggetto di un rinvio pregiudiziale di interpretazione in quanto "parte integrante dell'ordinamento comunitario"³, oppure, qualora la decisione relativa alla sua conclusione sia impugnata mediante ricorso di annullamento *ex art. 263* TFUE o sia oggetto di una domanda pregiudiziale di *validità* di cui all'art. 267, par. 1, lett. *b*), TFUE. In ragion del fatto che alla Corte di giustizia dell'Unione europea è, ovviamente, precluso sindacare la legittimità di atti di diritto internazionale pattizio, l'esame sulla validità dell'accordo internazionale non può non vertere che sull'atto con il quale l'Unione ha concluso detto accordo, alla luce del diritto primario dell'Unione, ma anche dell'oggetto e dello scopo dell'accordo internazionale in questione⁴.

² Art. 199 del regolamento di procedura della Corte di giustizia. Cfr. P. IANNUCELLI, *Commento al Titolo VII - Pareri*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 921 ss. In dottrina, tra gli altri, E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea*, Torino, 2020, p. 424 ss.; T. VON DANWITZ, *La procédure d'avis selon l'article 218, paragraphe 11, TFUE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2017, p. 199 ss.; M. FRAGOLA, *Alcune riflessioni sulla funzione consultiva della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauero*, Napoli, 2014, p. 1025 ss.

³ Parere 1/17 della Corte (seduta plenaria) del 30 aprile 2019, *Accordo CETA UE-Canada*, punto 117; sentenza del 25 febbraio 2010, causa C-386/08, *Brita*, punto 39; sentenza del 30 settembre 1987, causa C-12/86, *Demirel*, punto 7; sentenza del 30 aprile 1974, causa C-181/73, *Haegeman*, punti 3-6.

⁴ Sentenza della Corte del 27 febbraio 2018, causa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK*, punto 51.

Tanto premesso, l'inedita applicazione dell'art. 50 TUE⁵, quale base giuridica dell'Accordo (internazionale) di recesso del Regno Unito dall'Unione europea⁶, ha sollevato diverse questioni giuridiche intorno alla natura del suddetto accordo, al suo contenuto e al procedimento per la sua conclusione.

Alla Corte di giustizia non è stato domandato un parere sulla compatibilità dell'Accordo con il diritto primario dell'Unione⁷, eppure il suo intervento è stato invocato, in via pregiudiziale, in ordine alla possibilità per lo Stato membro uscente di revocare la propria intenzione di recedere dall'Unione europea⁸; all'esecuzione di mandati d'arresto europei emessi dalle autorità giudiziarie britanniche nella fase

⁵ La norma, introdotta con la riforma di Lisbona, riprende per ampi tratti il contenuto dell'art. I-60 del Trattato costituzionale del 2004, mai entrato in vigore. Cfr. M. VELLANO, *Commento all'art. 50 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 150 ss.

⁶ Cfr. L. N. KISS, *Cognitive illusions in legal interpretation: on decision-making and notification under Art. 50 TEU*, in *verfassungsblog.de*, 28 February 2022, reperibile online; C. TOVO, *Recesso dall'Unione e soluzione delle controversie: il ruolo della Corte di giustizia dell'UE*, in *federalismi.it*, 2020, n. 17, p. 98 ss.; M. E. BARTOLONI, *L'impatto del recesso sul processo d'integrazione europea attraverso la lente della Corte di giustizia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2019, p. 641 ss.; L. DANIELE, *Brevi note sull'accordo di recesso dall'Unione europea ai sensi dell'art. 50 TUE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2017, p. 391 ss.; M. GATTI, *Art. 50 TEU: A Well-Designed Secession Clause*, in *europeanpapers.eu*, vol. 2, n. 1, 2017, p. 159 ss.

⁷ Sull'applicabilità dell'art. 218, par. 11, TFUE all'"accordo previsto" di recesso, v. Conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona del 4 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*, punti 48-51. In dottrina, S. POLI, *Il recesso dai Trattati alla luce dell'esperienza della Brexit*, in M. E. BARTOLONI, S. POLI, *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021, p. 315 ss.; F. CASOLARI, *Il labirinto delle linee rosse, ovvero: chi giudicherà la Brexit?*, in *SIDIBlog*, 27 aprile 2017.

⁸ Sentenza della Corte del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Wightman*. Cfr. M. SIMONCINI, *Profili costituzionali della giurisprudenza europea sulla Brexit*, in *federalismi.it*, n. 10, 2022, p. 116 ss.; S. PEERS, *Brexit: you can U-turn if you want to. The CJEU judgment in Wightman*, in *EU Law Analysis*, 10 dicembre 2018, reperibile online; M. GATTI, *Il diritto a terminare unilateralmente la procedura di recesso dall'Unione europea: note a margine della sentenza Wightman*, in *federalismi.it*, n. 17, 2020, p. 26 ss.; M. C. CARTA, *L'incidenza sulla Brexit della sentenza della Corte di Giustizia UE del 10 dicembre 2018*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2019, p. 30 ss.; S. CRESPI, *Spunti di riflessione a margine della sentenza della Corte di giustizia relativa al diritto degli Stati membri di revocare la notifica di recesso dall'Unione europea*, in *rivista.eurojus.it*, n. 1, 2019, p. 1 ss.; G. MARTINICO, *Scelte sovrane e doveri nella sentenza Wightman*, in *Diritti comparati*, 15 dicembre 2018.

del negoziato⁹ o nel successivo “periodo di transizione” *ex art.* 126 dell'Accordo di recesso¹⁰; ancora, in sede di “controllo diretto”, con riferimento alla perdita dello *status* di cittadino europeo¹¹.

Ed è in tale contesto che si segnalano le Conclusioni dell'Avvocato generale A. M. Collins pubblicate lo scorso 24 febbraio 2022 nella causa C-673/20, *Préfet du Gers, Institut National de la Statistique et des Études Économiques*¹², originata da un inedito rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità sollevato dal giudice francese con riferimento al caso di una cittadina britannica attualmente sprovvista del diritto di elettorato attivo e passivo sia nel Regno Unito, sia nel territorio dell'Unione¹³.

2. Al fine di una ricostruzione esaustiva della questione ivi proposta, risulta doveroso volgere un rapido sguardo al contenzioso relativo alla perdita della cittadinanza europea introdotto dinanzi alla Corte di giustizia nel periodo successivo all'entrata in vigore del suddetto

⁹ Sentenza della Corte del 19 settembre 2018, causa C-327/18 PPU, *RO*. Con riferimento agli effetti del recesso sulla cooperazione giudiziaria in materia penale, M. BARGIS, *Il mandato d'arresto europeo ai tempi della Brexit*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, n. 5, p. 31 ss.; G. COLAIACOVO, *Dal Consiglio di Tampere alla Brexit: breve storia del mandato d'arresto europeo*, in *Giustizia insieme*, 12 dicembre 2018, reperibile *online*.

¹⁰ Sentenza della Corte del 16 novembre 2021, causa C-479/21 PPU, *Governor of Cloverhill Prison*. V. R. PULVIRENTI, *Extradition from Ireland to the UK: the first judgment on the effects of Brexit*, in *BlogDUE*, 3 aprile 2022, reperibile *online*; A. ROSANÒ, *La sentenza Governor of Cloverhill Prison della Corte di giustizia UE: giusta la scelta delle basi giuridiche per gli accordi con il Regno Unito in materia di Brexit?*, in *SIDIBlog*, 27 dicembre 2021; T. BUTCHA, *SN and SD – The judicial endorsement of the EU's exclusive competence in negotiating and concluding the EU-UK Withdrawal Agreement*, in *European Law Blog*, 7 December 2021.

¹¹ V. ordinanza del Tribunale del 14 luglio 2020, causa T-627/19, *Schindler c. Commissione europea*, in cui il giudice dell'Unione ha rigettato un ricorso in carenza motivando in ordine all'incompetenza della Commissione europea ad adottare atti giuridicamente vincolanti che garantiscano la conservazione della cittadinanza europea per i cittadini britannici residenti in Stati membri diversi dal Regno Unito dopo il recesso dall'Unione. Sul tema, si rinvia al paragrafo 2.

¹² Conclusioni dell'Avvocato generale A. M. Collins del 24 febbraio 2022, causa C-673/20, *Préfet du Gers, Institut National de la Statistique et des Études Économiques*.

¹³ Per un primo commento, M. VAN DEN BRINK, D. V. KOCHENOV, *Claiming “We are out but I am in” post-Brexit: AG Collins' Opinion in the Préfet du Gers Case*, in *verfassungsblog.de*, 25 February 2022.

Accordo¹⁴. Tra marzo e aprile 2020 alcuni cittadini britannici residenti in Italia, Francia, Spagna e Regno Unito hanno proposto tre ricorsi di annullamento avverso la decisione (UE) 2020/135¹⁵ nelle cause T-198/20, *Shindler e a. c. Consiglio*, T-231/20, *Price c. Consiglio*, e T-252/20, *Silver e a. c. Consiglio*¹⁶ eccependo la violazione di diverse disposizioni della parte seconda del TFUE (“Non discriminazione e cittadinanza dell’Unione”), del Titolo V della Carta dei diritti fondamentali (“Cittadinanza”), oltre che dei principi generali di proporzionalità, parità di trattamento e legittimo affidamento, a seguito della perdita dello *status* di cittadini europei e dei diritti a tale *status* connessi.

Orbene, nelle tre ordinanze pubblicate l’8 giugno 2021 il Tribunale di primo grado osserva quanto segue: ribadito, in via preliminare, che il controllo di legittimità del giudice dell’Unione verte esclusivamente sulla decisione di conclusione dell’accordo e non sull’Accordo recesso - il quale costituisce “un atto di diritto internazionale pattizio concluso tra, da una parte, l’Unione e, dall’altra, il Regno Unito”¹⁷ - il Tribunale rileva il difetto di legittimazione ad agire per mancato soddisfacimento dei criteri dettati dalla c.d. *formula Plaumann*. Infatti, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale con riferimento all’interesse *individuale* dei cd. “ricorrenti non privilegiati”, i soggetti diversi dai destinatari dell’atto impugnato possono pretendere di essere riguardati *individualmente* soltanto se tale atto “(li) tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a

¹⁴ V. S. MARINAI, *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Milano, 2017, p. 143. Sugli ostacoli all’accesso alla giustizia ai fini della contestazione della perdita della cittadinanza dell’Unione sia in pendenza della procedura di recesso sia a seguito della sua conclusione, S. LATTANZI, *La contestazione giurisdizionale della perdita della cittadinanza dell’Unione a seguito della Brexit: profili processuali*, in *rivista.eurojus.it*, n. 3, 2021, p. 134 ss.

¹⁵ Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio, del 30 gennaio 2020, relativa alla conclusione dell’accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall’Unione europea e dalla Comunità europea dell’energia atomica.

¹⁶ Ordinanza del Tribunale del 8 giugno 2021, causa T-198/20, *Shindler e a. c. Consiglio*; causa T-231/20, *Price c. Consiglio*; causa T-252/20, *Silver e a. c. Consiglio*.

¹⁷ Sentenza *Shindler e a. c. Consiglio*, cit., punto 25; sentenza *Price c. Consiglio*, cit., punto 24.

distinguer(li) dalla generalità, e quindi (li) identifichi alla stessa stregua dei destinatari”¹⁸.

Tale assunto relativo all'interpretazione della nozione di interesse *individuale* è rafforzato con riferimento all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali (che, come noto, garantisce a ogni persona il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva): secondo il Tribunale, tale disposizione non produce l'effetto di incidere sulla ricevibilità dei ricorsi proposti dagli individui direttamente al giudice dell'Unione, e dunque “la tutela conferita dall'articolo 47 della Carta non esige che un singolo possa, in modo incondizionato, proporre un ricorso di annullamento contro atti che non lo riguardano individualmente”¹⁹.

Altresì rigettata l'argomentazione dei ricorrenti relativa alla loro appartenenza a una “cerchia ristretta, formata dai cittadini del Regno Unito che hanno esercitato il diritto di libera circolazione all'interno dell'Unione (2% della «popolazione britannica generale»)” al cui interno sarebbe iscritta “una seconda cerchia, ancora più ristretta, di cittadini del Regno Unito che hanno risieduto per più di quindici anni al di fuori del Regno Unito e di conseguenza sono stati privati del diritto di voto in occasione delle elezioni legislative nel Regno Unito, nonché del referendum del 23 giugno 2016 in base alla «regola dei quindici anni» (15 years rule) (1,2% della «popolazione britannica»)»²⁰, o, ancora, a una cerchia “chiusa” comprensiva di individui con cittadinanza britannica alla data dell'entrata in vigore dell'Accordo di recesso, già titolari dello *status* di cittadino dell'Unione²¹. Al contrario, secondo il Tribunale la decisione impugnata riguarda i ricorrenti a motivo della loro qualità *oggettiva* di cittadini del Regno Unito, senza distinzione tra individui più o meno interessati dall'asserita perdita dello *status* di cittadini europei.

Né la decisione impugnata risulta ascrivibile alla categoria degli atti regolamentari per due ordini di ragione: *in primis*, per la sua posizione sovraordinata rispetto agli atti di diritto derivato, alla luce del rango degli accordi internazionali nel sistema delle fonti dell'Unione; *in secundis*, per la sostanziale equivalenza degli *itinerari* procedurali di cui

¹⁸ Sentenza della Corte del 15 luglio 1963, causa C-25/62, *Plaumann*, p. 220.

¹⁹ Sentenza *Silver e a. c. Consiglio*, cit., punto 64.

²⁰ Sentenza *Shindler e a. c. Consiglio*, cit., punto 43.

²¹ Sentenza *Silver e a. c. Consiglio*, cit., punti 45 e 46.

all'art. 50, par. 2, TUE, da un lato, e art. 289, parr. 1 e 2, TFUE, dall'altro, sotto il profilo della "legittimità democratica particolarmente forte della legislazione adottata secondo una procedura che prevede la partecipazione del Consiglio e del Parlamento"²².

In definitiva, secondo il Tribunale, la decisione relativa alla conclusione all'Accordo (internazionale) di recesso costituisce un atto di portata generale, da collocarsi in una posizione intermedia tra le fonti di diritto primario e gli atti di diritto derivato, non riconducibile alla nozione di "atto regolamentare" suscettibile di impugnazione da parte dei singoli di cui all'art. 263, par. 4, TFUE.

Non soddisfatti della risposta del Tribunale, lo scorso 13 agosto 2021 i ricorrenti hanno impugnato le tre ordinanze di irricevibilità dinanzi alla Corte²³.

3. Nel caso in esame, la ricorrente non ha mai acquisito la cittadinanza francese sebbene risieda in Francia da quasi quarant'anni e ivi abbia contratto matrimonio con un cittadino del suddetto Stato membro²⁴: ella, infatti, ha conservato la cittadinanza britannica in ossequio al giuramento di fedeltà prestato all'inizio della propria carriera di funzionario presso il *Foreign and Commonwealth Office of the UK*. A causa del suo stabile radicamento familiare e lavorativo sul territorio francese, ella ha altresì perso il diritto di voto nel Regno Unito dal momento che il *Representation of the People Act 1985* prevede la decadenza del diritto di voto per i cittadini britannici trasferitisi all'estero da più di quindici anni (c.d. *fifteen year rule*)²⁵. Tuttavia, in

²² *Shindler e a. c. Consiglio*, punto 76; *Price c. Consiglio*, punto 70; *Silver e a. c. Consiglio*, punto 86. V. S. LATTANZI, *Nello scenario post-Brexit il Tribunale offre dei chiarimenti in merito alla natura dell'accordo di recesso e delle decisioni ad esso relative*, in AA.VV., *Quaderni AISDUE*, n. 1, Napoli, 2021, p. 211 ss.

²³ Causa C-499/21 P, *Silver c. Consiglio*; causa C-501/21 P, *Shindler c. Consiglio*; causa C-502/21 P, *Price c. Consiglio*.

²⁴ A livello universale, l'art. 9 della Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) esclude la trasmissione automatica della cittadinanza del marito straniero. Sul tema, tra gli altri, F. RANDAY, *Gender and democratic citizenship: the impact of CEDAW*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2012, vol. 10, n. 2, p. 512 ss.

²⁵ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 maggio 2013, *Shindler c. Regno Unito*, par. 107 in cui la Corte statuisce che la suddetta legislazione britannica persegue "the legitimate aim of confining the parliamentary franchise to those citizens with a close connection with the United Kingdom and who would therefore be most

virtù dell'istituto della cittadinanza europea, ella ha goduto dei diritti collegati allo *status* di cittadina dell'Unione (e dunque, anche del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo e per le elezioni comunali alle stesse condizioni dei cittadini francesi) fino all'entrata in vigore dell'Accordo di recesso. A partire dal 1° febbraio 2020, alla luce del dettato dell'art. 127, par. 1, lett. *b*) del suddetto Accordo, tutti i cittadini britannici hanno perduto il diritto di esercitare l'iniziativa popolare *ex art.* 11, par. 4, TUE, e il diritto di voto e di eleggibilità di cui all'art. 20, par. 2, lett. *b*), TFUE, così come garantito dagli artt. 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali; di conseguenza, l'impossibilità per la ricorrente di partecipare alle elezioni del comune di appartenenza tenutesi nel marzo e giugno 2020. Dinanzi al rigetto di un'istanza di reiscrizione nella lista elettorale dei cittadini dell'Unione di nazionalità diversa da quella francese, la ricorrente adiva il *Tribunal judiciaire* di Auch e sollecitava il giudice nazionale ad attivare il meccanismo di rinvio pregiudiziale al fine di sottoporre all'attenzione della Corte di giustizia la questione relativa alla conservazione dello statuto dei diritti di cittadinanza europea per i cittadini britannici nel *post-Brexit*. In particolare, la ricorrente asseriva che l'applicazione delle disposizioni dell'Accordo di recesso a un caso specifico come il suo (di persona maggiorenne civilmente capace, non decaduta a seguito di condanna penale, eppure totalmente privata del diritto di voto) rappresentasse una restrizione ben oltre i limiti dello stretto necessario, tale da concretizzare una violazione del principio di proporzionalità²⁶.

Nell'ordinanza di rinvio tale tesi era altresì corroborata dalle osservazioni del giudice *a quo*, il quale, volgendo lo sguardo alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sottolineava

directly affected by its laws". Pertanto, anche alla luce dell'ampio margine di apprezzamento degli Stati in materia, la Corte esclude una violazione dell'art 3 del Prot. 1 alla CEDU ("Diritto a libere elezioni"). Sulla medesima questione, v. raccomandazione della Commissione europea del 29 gennaio 2014 che affronta le conseguenze della privazione del diritto di voto dei cittadini dell'Unione che esercitano il diritto alla libera circolazione.

²⁶ Cfr. S. MARINAI, *La cittadinanza e l'apolidia*, in A. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI (a cura di), *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 63; A. M. ROMITO, *Sul principio di proporzionalità e perdita della cittadinanza europea*, in AA.VV., *Scritti in onore di Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 609 ss.

che il diritto di voto e di eleggibilità “sont cruciaux pour l’établissement et le maintien des fondements d’une véritable démocratie régie par l’état de droit” e che, “loin d’être un privilège, voter constitue un droit garanti par la Convention”²⁷, la privazione del diritto di voto deve perseguire uno scopo legittimo e soddisfare il criterio della proporzionalità²⁸.

Pertanto, il giudice *a quo* reputava necessario, ai fini dell’emanazione della sentenza, sospendere il procedimento nazionale e porre alla Corte di giustizia quattro quesiti pregiudiziali, due di interpretazione e due di validità, del seguente tenore: in via principale, se l’art. 50 TUE comporti la revoca della cittadinanza dell’Unione. In caso di risposta affermativa, in subordine, “se il combinato disposto degli articoli 2, 3, 10, 12 e 127 dell’Accordo di recesso, del punto 6 del suo preambolo, e degli articoli 18, 20 e 21 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea debba essere interpretato nel senso che ha consentito a tali cittadini del Regno Unito di conservare, senza esclusioni, i diritti alla cittadinanza europea di cui godevano prima del recesso del loro paese dall’Unione europea”. Nel caso in cui tale interpretazione non risultasse possibile, “se l’Accordo di recesso sia parzialmente invalido nei limiti in cui viola i principi che formano l’identità dell’Unione europea, in particolare gli articoli 18, 20 e 21 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché gli articoli 39 e [40] della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, e violi il principio di proporzionalità nei limiti in cui non contiene disposizioni che consentano loro di conservare tali diritti senza esclusioni”, e, in ogni caso, se l’art. 127, par. 1, lett. b) sia parzialmente invalido con specifico riferimento alla questione di quei cittadini britannici che, in virtù della cd. *fifteen year rule*, come nel caso della ricorrente, risultano attualmente privati di ogni diritto di voto.

4. Il *prius* logico affrontato dall’Avvocato generale Collins attiene alla “messa a fuoco” dell’istituto della cittadinanza europea nel contesto di quella che i Trattati definiscono “una nuova tappa nel processo di

²⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 23 marzo 2006, *Albanese c. Italia*, par. 44 e 49.

²⁸ Sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 20 maggio 2010, *Alajos Kiss c. Ungheria*, par. 39-43.

creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa" (art. 1, par. 2, TUE).

Nell'ambito della tappa corrente, la scelta sovrana del Regno Unito di esercitare il diritto di recesso mediante l'inedita applicazione della procedura *ex art.* 50 TUE concretizza, secondo la ricostruzione dell'Avvocato generale, la volontà di rinunciare *anche* all'impegno a "costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea"²⁹ quale obiettivo inerente all'istituto della cittadinanza europea. Come evidenziato dalla Corte di giustizia, l'attuazione di tale obiettivo non può prescindere dalla progressiva integrazione, nella società dello Stato membro ospitante, del cittadino dell'Unione che abbia esercitato il diritto di circolazione e di soggiorno di cui all'art. 21, par. 1, TFUE³⁰. E', dunque, alla luce di tale ricostruzione, che l'Avvocato generale osserva che "l'integrazione di cittadini di paesi terzi nella società degli Stati membri non rientra fra gli obiettivi perseguiti dalla cittadinanza dell'Unione"³¹.

Per definizione la cittadinanza europea costituisce "uno *status* privilegiato e differenziato rispetto a quello dei cittadini di Stati terzi"³², tenuto conto del fatto che tale *status* è conferito, in maniera automatica, esclusivamente a tutti coloro che possiedono la cittadinanza di uno Stato membro in virtù del dettato degli artt. 9 TUE e 20 TFUE secondo i quali "È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro". L'Unione, infatti, non ha competenze per definire criteri autonomi di acquisto o perdita della cittadinanza europea: sono gli Stati membri che - conformemente al principio di diritto internazionale consuetudinario secondo il quale la materia della cittadinanza è riservata al dominio riservato degli stessi - incidono sull'attribuzione e sulla revoca della cittadinanza europea tramite le

²⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Collins, punto 37, in cui sono riprese le conclusioni dell'Avvocato generale P. Maduro del 30 settembre 2009, causa C-135/08, *Rottmann*, punto 23.

³⁰ Sentenza della Corte del 18 gennaio 2022, causa C-118/20, *JY c. Wiener Landesregierung*, punto 42. Cfr. M. PARODI, *Acquisto e perdita della cittadinanza «nazionale»: una questione sempre più «europea»*. *Brevi riflessioni a margine della sentenza JY c. Wiener Landesregierung*, in *SIDIBlog*, 12 marzo 2022.

³¹ Conclusioni Collins, cit., punto 34.

³² G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, 2020, p. 313.

singole legislazioni nazionali. Tuttavia, la competenza statale - come ribadito negli *arrêts Rottman, Tjebbes e JY* ripresi dall'Avvocato generale - non può esercitarsi in modo tale da ledere i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento europeo, bensì deve esser informata al principio di proporzionalità³³.

Orbene, secondo il parere reso dall'Avvocato generale, il caso della ricorrente non sarebbe assolutamente sottoponibile a un "test di proporzionalità" con riferimento alle conseguenze prodotte dalla perdita della cittadinanza europea nella sfera dell'interessata quale risultato della decisione del Regno Unito di recedere dall'organizzazione. Risulta altresì infondato il riferimento a un legame stabile con lo Stato ospitante dal momento che la ricorrente non ha presentato domanda per acquisire la cittadinanza francese; né, tanto meno, sarebbe censurabile la mancata previsione, da parte del legislatore francese, della possibilità per i cittadini *extra-UE* di partecipare alle elezioni comunali, tenuto conto del margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati in materia³⁴. Pertanto, l'Avvocato generale propone un'interpretazione dell'art. 50 TUE in virtù della quale la perdita della cittadinanza europea per *tutti* i cittadini britannici (a prescindere dall'esercizio del diritto di circolazione sul territorio degli Stati membri) determina l'impossibilità di conservare lo statuto dei diritti di cittadinanza europea anche dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di recesso.

Nel passare alla risoluzione dei quesiti pregiudiziali di validità, in via preliminare l'Avvocato generale ribadisce come il controllo di validità della Corte di giustizia verta non sull'accordo internazionale concluso dall'Unione, bensì sull'*atto* con il quale l'Unione ha concluso tale accordo (nel caso di specie, appunto, la decisione (UE) 2020/135); ne consegue la necessaria riformulazione del quesito proposto dal giudice *a quo* che l'Avvocato generale suggerisce nei seguenti termini, ossia "se la decisione 2020/135 relativa alla conclusione dell'accordo

³³ V., per tutti, R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e "due regard" per il diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, n. 20, 2019, p. 2 ss.

³⁴ Cfr. F. CASOLARI, *La partecipazione dello straniero alla vita pubblica*, in A. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI (a cura di), *op. cit.*, p. 347 ss.

di recesso sia invalida nella parte in cui, tenuto conto del contenuto dell'accordo di recesso, non conferisce il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali a cittadini britannici che risiedono in uno Stato membro e non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro"³⁵.

Secondo il parere dell'Avvocato generale, il fatto che l'art. 127 dell'Accordo di recesso non includa l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali negli Stati membri ospitanti nell'*acquis communautaire* applicabile al Regno Unito e, di conseguenza, ai suoi cittadini durante il cd. "periodo di transizione", non integrerebbe una violazione del diritto primario dell'Unione, non essendoci "alcuna base giuridica su cui fondare l'affermazione secondo cui la decisione (UE) 2020/135 era illegittima poiché non ha concesso la cittadinanza dell'Unione a persone che, durante il periodo di transizione o in seguito, non erano più cittadine dell'Unione, indipendentemente dal luogo in cui risiedevano"³⁶.

L'Avvocato generale esclude, altresì, che l'opportunità delle scelte politiche nella gestione delle relazioni esterne dell'Unione possa esser oggetto di sindacato giurisdizionale, riconoscendo in capo alle istituzioni la libertà di concludere accordi internazionali in virtù del principio dei cd. "accordi reciprocamente convenienti"³⁷. Orbene, sin dalle prime fasi dei negoziati il Regno Unito ha escluso la possibilità di garantire diritti politici ai cittadini del Regno Unito residenti nell'Unione a seguito del suo recesso in cambio della concessione di diritti reciproci ai cittadini dell'Unione residenti nel Regno Unito³⁸: "Non vi è quindi una base giuridica o fattuale che consenta di ritenere che l'Unione europea abbia ecceduto i limiti del suo potere

³⁵ Conclusioni, punto 68.

³⁶ *Ibidem*, punto 71.

³⁷ Trattasi di un principio tipico della politica commerciale comune (v. Preambolo, par. 3, *Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio*), in tale sede esteso dall'Avvocato generale all'intero settore della politica estera.

³⁸ A tal riguardo, si ricorda la proposta avanzata in sede di negoziato di istituire uno *status* di *associate EU citizenship* in base al quale i cittadini britannici, pur non possedendo la cittadinanza di uno Stato Membro, avrebbero potuto conservare una posizione giuridica simile alla cittadinanza dell'Unione. In questo senso, V. ROEBEN, P. TELLES, *The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit*, 24 May 2018, reperibile *online*. In senso contrario, M. VAN DEN BRINK, D. KOCHENOV, *Against Associate EU Citizenship*, in *Journal of Market Common Studies*, vol. 57, n. 6, 2019, p. 1366 ss.

discrezionale nella conduzione delle relazioni esterne, smettendo di consentire ai cittadini britannici residenti nell'Unione di esercitare il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali degli Stati membri dopo il recesso del Regno Unito, tanto mediante una decisione unilaterale, quanto in esito ai negoziati con il Regno Unito”³⁹.

Nel contesto di un negoziato volto a garantire un recesso *ordinato* dall'organizzazione di uno Stato che abbia volontariamente deciso di rinunciare al processo di integrazione europea, “l'Unione europea non si trovava in una posizione tale da poter insistere sul fatto che il Regno Unito si conformasse pienamente a qualsivoglia principio fondamentale dell'Unione europea”⁴⁰, per cui, a fronte del carattere “derivato” della cittadinanza europea, l'esclusione dei cittadini britannici (senza distinzione tra cittadini che abbiano o meno esercitato il diritto di circolazione in altro Stato membro) dall'esercizio dei diritti politici non determina una violazione del diritto dell'Unione.

In conclusione, l'Avvocato generale suggerisce alla Corte di giustizia di pronunciarsi nel senso della validità della decisione (UE) 2020/135 relativamente all'esclusione del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini britannici che, come nel caso della ricorrente, risiedono in uno Stato membro e, allo stato, non possiedono più la cittadinanza europea.

5. La vicenda in esame si inserisce nel solco delle questioni pendenti dinanzi alla Corte di giustizia relative alla contestazione giurisdizionale della perdita della cittadinanza dell'Unione a seguito della *Brexit*: oltre ai ricorsi avverso le tre ordinanze di irricevibilità trattate nel paragrafo 2 del presente contributo, sulla medesima questione è da segnalarsi un secondo rinvio pregiudiziale sollevato dal *Tribunal judiciaire* di Perpignan, di cui si attende la pubblicazione delle informazioni sul sito della Corte (causa C-32/21, *Institut national de la statistique e des études économiques*).

Se è vero che, come riconosciuto dalla Corte di giustizia, l'art. 50 TUE persegue il duplice obiettivo di assicurare il diritto sovrano degli Stati membri di recedere dall'Unione e istituire una procedura intesa a

³⁹ Conclusioni Collins, cit., punto 74.

⁴⁰ *Ibidem*, punto 75.

consentire che tale recesso si svolga “in modo ordinato”⁴¹, le recenti pronunce del Tribunale e della Corte sull'incidenza dell'Accordo di recesso stanno contribuendo alla progressiva costruzione di una sorta di “prassi applicativa” del recesso, non trascurando il relativo impatto sul rispetto dei diritti fondamentali⁴². Nulla esclude che tale giurisprudenza sia destinata ad arricchirsi, tenuto conto del fatto che fino al 31 dicembre 2028 la Corte giustizia resterà competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione della seconda parte dell'Accordo di recesso relativa alla tutela dei diritti dei cittadini⁴³.

La prima applicazione dell'art. 50 TUE produce altresì l'effetto di avvalorare l'ipotesi del recesso quale *exit strategy* per uno Stato membro destinatario di misure di accertamento della violazione dei valori *ex art. 2 TUE* e di conseguente sospensione dall'esercizio di alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione dai Trattati secondo la procedura contemplata all'art. 7 TUE⁴⁴, tenuto conto del fatto che (a differenza dello Statuto del Consiglio d'Europa⁴⁵) nel diritto

⁴¹ *Wightman*, punto 65.

⁴² V., per tutti, F. POCAR, *Osservazioni introduttive: spazio di libertà, sicurezza e giustizia, Brexit e tutela dei diritti fondamentali*, in A. DI STASI, L. S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio Europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 19 ss.

⁴³ Art. 158 dell'Accordo di recesso: “1. Quando, in una causa avviata in primo grado dinanzi ad un giudice del Regno Unito entro otto anni dalla fine del periodo di transizione, è sollevata una questione sull'interpretazione della parte seconda del presente accordo, tale giudice può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su tale questione, domandare alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi in via pregiudiziale. [...] 2. La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sulle domande di cui al paragrafo 1. Gli effetti giuridici di tali pronunce pregiudiziali nel Regno Unito sono gli stessi delle pronunce pregiudiziali a norma dell'articolo 267 TFUE nell'Unione e negli Stati membri”.

⁴⁴ In tal senso M. VELLANO, *Commento all'art. 50 TUE, op. cit.* Sulla dinamica del recesso quale reazione alle condotte poste in essere da un'organizzazione internazionale nei confronti di un suo Stato membro e percepite da quest'ultimo come illecite, A. OLLINO, *Il recesso, o la sua minaccia, come reazione dello Stato alle condotte sanzionatorie nei suoi confronti adottate da un'organizzazione internazionale*, in *federalismi.it*, n. 17, 2020, p. 1 ss.

⁴⁵ Si veda l'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa in virtù del quale uno Stato membro che violi i principi della preminenza del diritto e del rispetto dei diritti fondamentali da riconoscersi in capo a ogni persona soggetta alla sua giurisdizione (art. 3 dello Statuto) “può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e invitato dal Comitato dei Ministri a recedere nelle condizioni di cui all'art. 7. Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottemperi a tale invito, cessi d'appartenere al

istituzionale dell'Unione non vi è, allo stato, una disposizione che contempli l'istituto dell'espulsione⁴⁶. Si pensi, su tutti, al caso polacco con riferimento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 7 ottobre 2021 e alla posizione all'indomani assunta da parte della dottrina secondo la quale tale pronuncia avrebbe collocato la Polonia in una sorta di "stato di pre-recesso per certi versi simile a quello in cui si trovava il Regno Unito, subito dopo il referendum del giugno 2016"⁴⁷.

Orbene, è innegabile che l'esercizio del diritto di recesso del Regno Unito abbia frantumato l'illusione di una sorta di "irreversibilità" del processo di integrazione europea, configurando un fondamentale mutamento di circostanze relativo, in sostanza, all'abbandono del progetto di condivisione di valori e principi propri dell'Unione europea quale "ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini"⁴⁸. Un ordinamento, dunque, che, a differenza delle organizzazioni

Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso". Con riferimento alla recentissima vicenda della Federazione Russa, v. risoluzione CM/Res(2022)2 del Comitato dei Ministri del 16 marzo 2022 relativa all'espulsione della Federazione Russa dal Consiglio d'Europa. In dottrina, tra gli altri, J. JAHN, *The Council of Europe excludes Russia: a setback for human rights*, in *EJIL:Talk!*, 23 marzo 2022, reperibile online; G. RAIMONDI, *La Federazione russa annuncia il suo ritiro dal Consiglio d'Europa. Quali effetti sul sistema europeo di tutela dei diritti umani?*, in *Giustizia insieme*, 14 marzo 2022, reperibile online; I. ANRÒ, *La Russia annuncia (senza sorpresa) il recesso dal Consiglio d'Europa*, in *rivista.eurojus.it*, 10 marzo 2022.

⁴⁶ V. S. PEERS, *Can a Member State be expelled or suspended from the EU? Updated overview of Article 7 TEU*, in *EU Law Analysis*, 4 April 2022, reperibile online.

⁴⁷ Così P. MANZINI, *Verso un recesso de facto della Polonia dall'Unione europea?*, in *rivista.eurojus.it*, n. 4, 2021, p. 6, ma anche H. C. H. HOFMANN, *Sealed, Stamped and Delivered: The Publication of the Polish Constitutional Court's Judgment on EU Law Primacy as Notification of Intent to Withdraw under Art. 50 TEU?*, in *verfassungsblog.de*, 13 October 2021. In senso contrario, C. CURTI GIALDINO, *In cammino verso la Polesxit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, in *federalismi.it*, n. 24, 2021, p. xxviii; A. FESTA, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. dal caso repubblica alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 3, 2021, p. 92.

⁴⁸ Sentenza della Corte del 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *van Gend & Loos*, p. 23. Sul valore "fondativo" di tale sentenza nel processo di integrazione europea, v., per tutti, A. TIZZANO, J. KOKOTT, S. PRECHAL (a cura di), *50th anniversary of the judgment in van Gend & Loos*, Luxembourg, 2013, consultabile nella sezione "Giurisprudenza storica" del sito della Corte di giustizia dell'Unione europea.

internazionali classiche, include tanto “Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all’articolo 2 e si impegni a promuoverli”⁴⁹, quanto gli individui, ai quali, in virtù della riforma di Maastricht, è garantito il godimento di diritti derivanti dallo *status* fondamentale di cittadini europei⁵⁰.

Nel caso in esame, l’Avvocato generale respinge le argomentazioni della ricorrente del giudizio *a quo* in virtù del fatto che la perdita della cittadinanza europea è diretta conseguenza della venuta meno del suo unico presupposto, ossia la cittadinanza di uno Stato membro dell’Unione.

Condivisibile è l’osservazione secondo la quale la giurisprudenza richiamata dalla ricorrente in cui la Corte di Lussemburgo ha definito taluni limiti all’autonomia degli Stati membri in materia di revoca della cittadinanza nazionale⁵¹ non risulti pertinente nel caso di specie, dal momento che la perdita dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell’Unione muove da presupposti differenti, peculiari, inediti (entrata in vigore dell’Accordo di recesso e, dunque, acquisizione dello *status* di cittadino di Paese terzo, seppur con alcune peculiarità accordate dal suddetto Accordo⁵²).

⁴⁹ Art. 49 TUE. V., tra gli altri, M. P. IADICICCO, *Outside&inside the EuropeanUnion. Politica di allargamento, condizionalità e crisi dello Stato di diritto dentro l’Unione europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2021, p. 369 ss.

⁵⁰ Sull’applicazione della procedura di recesso nell’ordinamento *sui generis* dell’Unione sotto il profilo degli effetti della cessazione del vincolo pattizio da parte dello Stato di cui si possiede la cittadinanza sulle prerogative del singolo cittadino “stante la loro reciproca autonomia soggettiva sul piano dell’ordinamento dell’UE”, v. M. E. BARTOLONI, *La disciplina del recesso dall’unione europea: una tensione mai sopita tra spinte “costituzionaliste” e resistenze “internazionaliste”*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, p. 10.

⁵¹ Sul tema, tra gli altri, F. BUONOMENNA, *Osservazioni sul diritto alla cittadinanza nella prospettiva universale e regionale. L’identità della cittadinanza dell’Unione europea in caso di revoca della cittadinanza nazionale*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 1, 2020, p. 88.

⁵² Sulla seconda parte dell’Accordo di recesso relativa alla conservazione dei diritti di soggiorno dei cittadini dell’Unione nel Regno Unito e del Regno Unito negli Stati membri (“*Diritti dei cittadini*”, artt. 9-36), v. A. LANG, *Il diritto di soggiorno secondo l’accordo di recesso del Regno Unito dalla UE: una protezione per tutto l’arco della vita*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 183 ss.; S. SMISMANS, *EU citizens’ rights post Brexit: why direct effect beyond the EU is not enough*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 14, n. 3, 2018, p. 443 ss.

Nell'attesa della pronuncia della Corte di giustizia sui profili fin qui illustrati, può altresì rilevarsi come la questione in esame offra uno spunto di riflessione anche in relazione all'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti, sotto lo specifico profilo della partecipazione alla vita democratica dello Stato membro ospitante.

Se gli orientamenti contenuti nella Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999) - che hanno gettato le basi per la costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia - raccomandavano di garantire ai cittadini dei Paesi terzi legalmente residenti in uno Stato membro la titolarità di diritti "il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE" (par. III. 21), ancora oggi risulta preponderante la discrezionalità degli Stati *in subiecta materia*. Volgendo un limitato sguardo al diritto primario dell'Unione⁵³, si pensi alla formulazione dell'art. 79, par. 4, TFUE che, in qualità di base giuridica per l'adozione di misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio, preclude qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari in detti Stati.

In verità, grazie all'attività di interpretazione della Corte di giustizia, segnali di apertura si sono registrati in riferimento alla possibilità per uno Stato membro di procedere all'estensione del diritto di elettorato a persone prive della cittadinanza purché possiedano "stretti legami con esso"⁵⁴.

È in tale contesto, dunque, che si colloca la riflessione relativa alla configurazione di una sorta di "cittadinanza europea di residenza"⁵⁵

⁵³ V. F. CASOLARI, *La partecipazione dello straniero alla vita pubblica*, cit., pp. 355-356, in cui l'A. osserva, con riferimento al diritto derivato dell'Unione, come quanto la direttiva (CE) 2003/109 concernente lo *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, quanto la direttiva (CE) 2004/38 sul ricongiungimento familiare non contemplino un'estensione dei diritti politici connessi allo statuto di cittadinanza europea ai cittadini di Paesi terzi.

⁵⁴ Sentenza della Corte del 12 settembre 2006, *Spagna c. Regno Unito*, punto 78.

⁵⁵ Tale formula ben sintetizza oggetto e scopo di uno strumento giuridicamente vincolante (di scarso successo) appartenente al sistema del Consiglio d'Europa, ovvero la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale del 1992. In dottrina, con riferimento all'ordinamento giuridico dell'Unione, F. CASOLARI, *La partecipazione dello straniero alla vita pubblica*, cit., p. 347 ss.; A. DI STASI, *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei*

fondata sul riconoscimento di diritti propri del cittadino europeo anche a cittadini di Paesi terzi che abbiano un certo grado di inserimento e integrazione sulla base del criterio, tra gli altri, della residenza di lunga durata o stabile.

Da qui, l'aspirazione ad una sorta di emancipazione dell'istituto della cittadinanza dell'Unione dalle legislazioni nazionali degli Stati membri, verso la configurazione di uno *status* giuridico alternativo⁵⁶ che, fondato su criteri e regole fissati autonomamente dall'Unione, possa estendersi anche ai cittadini di Stati terzi stabilmente radicati negli Stati membri al fine di una loro effettiva inclusione⁵⁷ nella vita democratica dell'Unione⁵⁸.

e sviluppi nazionali, Napoli, 2018; E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2, 2017, p. 52 ss.

⁵⁶ Sul riconoscimento di tale *status* sul piano internazionale quale condizione giuridica distinta da quella di cittadino di Stato membro dell'Unione, P. VIGNI, *Brexit: incidentale contributo al consolidamento dello status di cittadino europeo all'interno dell'ordinamento dell'Unione e di quello internazionale?*, in *federalismi.it, Interventi al Seminario "Brexit e il diritto di recedere dai trattati" Università di Siena - 13 maggio 2019*, p. 60 ss.

⁵⁷ V. risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2021 sui dialoghi dei cittadini e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione europea (2020/2201(INI)), punto 37.

⁵⁸ Al riguardo si segnala una recente proposta di iniziativa dei cittadini dell'Unione (c.d. ICE) dal titolo *Voters without borders* registrata dalla Commissione europea con decisione di esecuzione (UE) 2020/396, del 4 marzo 2020, e aperta alla firma fino al prossimo 11 giugno 2022 in virtù del regime di proroga accordato dalla decisione di esecuzione (UE) 2021/944 del 3 giugno 2021. In sede di valutazione dell'ammissibilità dell'iniziativa, la Commissione europea ha rilevato che, in virtù dell'art. 79, par. 4 TFUE, rientra tra le sue *competenze* "l'adozione di una proposta [della Commissione] relativa a un programma di ricerca sui diritti di voto/democratici dell'UE che includa una componente che tenga conto della misura in cui potrebbe essere fattibile rafforzare i diritti civici dei cittadini di paesi terzi residenti nel territorio dell'Unione".