

# BlogDUE

Cittadinanza europea: il diritto di eleggibilità dei cittadini “mobili” dell’Unione tra garanzie e limiti. Alcune considerazioni a margine delle conclusioni dell’Avvocato generale Richard de la Tour nelle cause C-808/21 e C-814/21

Federica Eroico (Dottoranda di ricerca in diritto dell’Unione europea, Università degli Studi di Napoli Federico II) – 11 marzo 2024

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I ricorsi presentati dalla Commissione europea. – 3. La posizione dell’Avvocato generale. – 3.1. Il fondamento del ricorso. – 3.2. La restrizione all’esercizio dei diritti elettorali. – 3.3. L’argomento relativo alla protezione dell’identità nazionale. – 4. Il limite all’esercizio del diritto di aderire a un partito politico: disparità di trattamento e restrizione del diritto alla libertà di associazione. – 5. Considerazioni conclusive: quali prospettive per una coscienza politica europea?

**1.** Il legame particolarmente stretto intercorrente tra il diritto di elettorato attivo e passivo ed il diritto di libera circolazione e soggiorno dei cittadini, non è certo una novità nel processo di integrazione europea.

Già negli anni Settanta, le istituzioni della (allora) Comunità ritenevano, infatti, che l’esclusione dei diritti civili e politici, per i cittadini degli Stati membri residenti in un altro Stato membro (i cosiddetti cittadini “mobili” dell’Unione), fosse in contraddizione con il principio della libera circolazione delle persone e con gli obiettivi politici della Comunità (Boll. CE, suppl. 3/1976. V. in proposito, C. CURTI GIALDINO, *Il suffragio attivo e passivo alle elezioni comunali dei cittadini dell’Unione europea residenti in uno Stato membro diverso da quello di origine: ricostruzione della disciplina vigente e proposte di modifica*, in rivista.eurojus.it, n. 4, 2021, p. 26).

Tuttavia, il Trattato istitutivo della Comunità europea escludeva ogni forma di coinvolgimento del cittadino di uno Stato membro nella vita politica o comunque nei processi concorrenti alla manifestazione della volontà sovrana di un diverso Stato membro, quand’anche si fosse anche quello di residenza (M. CONDINANZI, *Articolo 22 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 511).

Una svolta decisiva si è avuta con il Trattato di Maastricht del 1992, che ha istituito la cittadinanza dell’Unione e ha attribuito ai cittadini degli Stati

membri uno *status* privilegiato e differenziato rispetto a quello dei cittadini di Stati terzi, riconoscendo un nucleo essenziale di posizioni soggettive, tra cui una serie di diritti politici ed elettorali. Più precisamente, con l'allora art. 8 B del Trattato CE (oggi art. 22 TFUE) è stato riconosciuto ad "ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino" il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Il legislatore europeo ha poi dato attuazione e concretezza a tali diritti adottando delle disposizioni che ne disciplinano l'esercizio ovvero le direttive 93/109 (per le elezioni al Parlamento europeo) e 94/80 (per le elezioni comunali), che rappresentano ancora oggi gli atti principali in materia.

Tali direttive sono state recentemente oggetto di attenzione da parte della Commissione europea che, con il pacchetto legislativo cosiddetto "Democrazia e Trasparenza", presentato il 25 novembre 2021, ne ha proposto un aggiornamento, elaborando delle modifiche volte a chiarire e rafforzare le norme esistenti per affrontare le difficoltà incontrate dai cittadini dell'Unione nell'esercizio dei diritti di voto e di eleggibilità.

A tal fine, le proposte (COM (2021) 732 final e COM (2021)733 final) valorizzano uno standard di informazione più elevato e propongono di imporre agli Stati membri l'obbligo di nominare autorità per tenere al corrente i cittadini mobili dell'Unione delle condizioni e delle regole per la registrazione come elettore o candidato rispettivamente alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali.

Per quanto attiene, in particolare, all'adesione ai partiti politici, è interessante notare che il Parlamento europeo, in una risoluzione legislativa del 14 febbraio 2023 sulla proposta di direttiva relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, ha proposto un emendamento che vede l'inserimento di un nuovo considerando (11 *bis*) in cui si legge: "Per consentire ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro di cui non sono cittadini di essere effettivamente eleggibili alle elezioni del Parlamento europeo, i partiti politici nazionali dovrebbero essere incoraggiati a non subordinare l'adesione dei loro membri alla cittadinanza di tale Stato membro".

Sebbene il proponimento del legislatore europeo appaia positivo, in concreto potrà produrre effetti sostanzialmente limitati.

Ciò in quanto l'adesione ai partiti politici rientra nella competenza degli Stati membri, i quali sono liberi di determinare il contenuto sostanziale dei diritti elettorali nei limiti stabiliti dalle direttive.

Tuttavia, come emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, essi, nell'esercizio della loro competenza, devono rispettare gli obblighi e i principi derivanti dal diritto dell'Unione e, in particolare, il principio di non discriminazione.

Di tale questione e, in particolare, del diritto di eleggibilità dei cittadini mobili dell'Unione e della possibilità per gli Stati membri di introdurre limitazioni e deroghe, intende occuparsi il presente contributo, che prende le

mosse dalle recenti conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour nelle cause C-808/21 e C-814/21, le quali offrono l'occasione per soffermarsi, in un contesto più ampio, sull'obiettivo di creare una coscienza politica europea.

**2.** Lo scorso 11 gennaio, l'Avvocato generale Jean Richard de la Tour, nelle sue conclusioni nelle cause C-808/21, *Commissione c. Repubblica Ceca*, e C-814/21, *Commissione c. Polonia*, ha proposto alla Corte di giustizia di dichiarare fondati i ricorsi per infrazione presentati dalla Commissione nei confronti dei due Stati membri ai quali viene contestata la previsione di alcune disposizioni di legge che precludono ai cittadini mobili dell'Unione di diventare membri di un partito politico.

Secondo la Commissione, queste previsioni limitano le possibilità per i detti cittadini di essere eletti alle elezioni comunali o del Parlamento europeo, creando una disparità di trattamento rispetto ai cittadini cechi e polacchi. Pertanto, l'istituzione UE chiede alla Corte di giustizia di dichiarare che, "negando ai cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza ceca/polacca, ma risiedono nella Repubblica ceca/in Polonia, il diritto di diventare membri di un partito politico o di un movimento politico, detti Stati membri sono venuti meno ai propri obblighi derivanti dell'art. 22 TFUE".

In entrambi i casi, che per l'identità del *petitum* possono essere illustrati congiuntamente, l'Avvocato generale ha proposto alla Corte di dichiarare i ricorsi fondati, ritenendo che le normative nazionali in esame, operando una discriminazione fondata direttamente sulla cittadinanza, si pongano in violazione dell'art. 22 TFUE.

Tanto premesso, in attesa della pronuncia della massima giurisdizione dell'Unione, si mostra interessante provare a valutare se, come sostenuto dalla Commissione e condiviso dall'Avvocato generale, Polonia e Repubblica ceca siano andate oltre il margine di discrezionalità loro concesso dal diritto dell'Unione o, se invece, come affermato da questi Paesi, la limitazione dell'adesione ai partiti politici ai soli cittadini nazionali sia misura giustificata ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE.

**3.** Al fine di analizzare nel merito i ricorsi proposti dalla Commissione, si procederà nel medesimo ordine seguito dall'Avvocato Generale de la Tour nelle sue conclusioni. Dapprima sarà valutato il fondamento stesso del ricorso per inadempimento, poi ci si soffermerà sull'esistenza o meno di una restrizione all'esercizio dei diritti elettorali e, infine, saranno svolte considerazioni sulla possibile operabilità, nel caso *de qua*, di una giustificazione basata sul rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri.

**3.1.** Per quanto concerne il primo profilo di analisi, la Repubblica Ceca e la Polonia hanno sostenuto – sulla base di un'interpretazione letterale dell'art. 22 TFUE – che tale norma non comprenda la questione dell'adesione a un partito politico, ma sia volta soltanto ad eliminare il requisito della cittadinanza ai fini dell'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità.

Tali Stati hanno altresì eccepito una erronea individuazione da parte della Commissione della norma del Trattato posta a fondamento del ricorso ritenendo non configurabile una violazione dell'art. 22 TFUE, applicandosi quest'ultima disposizione ai cittadini mobili soltanto quando questi acquisiscono lo *status* di elettore o di candidato a un'elezione.

Rispetto a tali argomentazioni, la Commissione, pur ammettendo che l'art. 22 TFUE non specifichi le diverse modalità concrete secondo le quali deve essere garantita la parità di trattamento, ha affermato che da tale norma discende un obbligo generale e universale di parità di trattamento, che impone agli Stati membri di vigilare affinché ai cittadini mobili dell'Unione sia consentito di votare e presentarsi alle elezioni alle stesse condizioni previste dall'ordinamento interno per i soggetti in possesso della cittadinanza nazionale. Inoltre, essa ha sostenuto che limitazioni all'esercizio del diritto di aderire ad un partito politico, ed anche di fondarlo, costituiscono chiaramente restrizioni del diritto fondamentale alla libertà di associazione, sancito dall'art. 12 della Carta dei diritti fondamentali.

Relativamente all'argomento concernente l'identificazione della norma da porre alla base del ricorso, l'Avvocato generale ha affermato che l'uguaglianza di diritti in materia elettorale discende dallo stesso *status* di cittadino dell'Unione e che, dunque, ai fini dell'attuazione dell'art. 22 TFUE, non occorre ricercare un qualsivoglia *status* particolare. In secondo luogo, egli ha sostenuto che tale norma deve essere intesa nel senso che qualsiasi ostacolo all'esercizio dei diritti elettorali al di fuori dei limiti definiti dalle direttive 93/109 e 94/80, a motivo della nazionalità, integri una discriminazione nell'ambito di applicazione dei trattati. Pertanto, a suo avviso, posto che le misure nazionali devono essere esaminate alla luce di altre disposizioni specifiche in materia di non discriminazione previste dal Trattato sul funzionamento dell'Unione, l'art. 18 TFUE, che nella ricostruzione degli Stati convenuti avrebbe dovuto costituire il fondamento della contestazione della Commissione, risulta inapplicabile.

L'Avvocato generale ha affermato, poi, che l'art. 22 TFUE deve essere interpretato tenendo conto dei due pilastri su cui esso si fonda, vale a dire la cittadinanza europea e la democrazia rappresentativa.

Relativamente al primo profilo, egli ha sottolineato come il legame dei diritti elettorali con la cittadinanza, presente nel diritto primario sin dal Trattato di Maastricht, abbia assunto una dimensione particolare in seguito alle modifiche introdotte con il Trattato di Lisbona, secondo cui tali diritti devono essere analizzati quali diritti fondamentali ed espressione del principio di parità di trattamento.

Per quanto attiene, invece, ai principi democratici, l'Avvocato generale ha richiamato l'art. 10 TUE, ed evidenziato come tra questi principi e i diritti di voto e di eleggibilità connessi alla cittadinanza trovi chiara espressione l'obiettivo di garantire un'effettiva rappresentatività dei cittadini mobili dell'Unione.

**3.2.** Per quanto concerne l'esistenza di una restrizione all'esercizio dei diritti elettorali, la Commissione si è soffermata sui vantaggi che l'adesione a un partito politico offre ai candidati e, all'opposto, le numerose difficoltà che, invece, devono affrontare coloro i quali si candidino al di fuori di questi.

Essa ha individuato tre tipologie di privilegi derivanti dall'appartenenza ad un partito politico, ovvero l'identificazione dei valori connessi alla tradizione del partito, le risorse dei partiti (come reti, media e sistemi di comunicazione) e i vantaggi finanziari (quali un regime fiscale speciale e l'accesso ai media).

In proposito, l'Avvocato generale ha osservato che la disparità di trattamento sotto il profilo dei diritti elettorali discende dalla semplice constatazione che, mentre i cittadini nazionali godono di due alternative per candidarsi alle elezioni, vale a dire in veste di membri di un partito politico o come candidati indipendenti, i cittadini mobili hanno unicamente quest'ultimo strumento e dunque sono costretti a presentarsi come candidati indipendenti.

**3.3.** Per quanto attiene al terzo profilo di analisi, vale a dire la possibile giustificazione del limite all'adesione ai partiti politici imposto ai cittadini mobili dell'Unione, la Polonia e la Repubblica ceca hanno richiamato l'art. 4, paragrafo 2, TUE e, in particolare, l'esigenza di proteggere gli affari politici nazionali da un'ingerenza di detti cittadini su decisioni importanti adottate in seno ai partiti ai fini delle elezioni del corpo legislativo.

La Commissione ha respinto quest'argomento, evidenziando come una tale giustificazione contrasterebbe con lo spirito fondamentale e con le finalità delle disposizioni del Trattato in materia di cittadinanza.

Essa ha rilevato che l'obbligo di garantire la parità di trattamento (previsto all'art. 20, par. 2, lett. b) e all'art. 22 TFUE) non impedisce agli Stati membri di riservare la possibilità di presentarsi alle elezioni del corpo legislativo o di enti regionali ai titolari della cittadinanza dello Stato membro ospitante e ha concluso rilevando come i diritti elettorali dei cittadini mobili dell'Unione non possano ledere il principio del rispetto dell'identità nazionale.

L'Avvocato generale de la Tour, condividendo la posizione della Commissione, ha affermato che il rispetto dell'identità nazionale è garantito dalla circostanza per cui la partecipazione dei cittadini mobili dell'Unione è limitata alle sole elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali, senza imporre un'armonizzazione dei regimi elettorali degli Stati membri.

Inoltre, egli ha rilevato come, pur ammettendo che una lesione si verifichi, l'art. 4, par. 2, TUE, debba essere interpretato tenendo conto delle disposizioni di suo pari rango e non può dispensare gli Stati membri dal rispettare i diritti fondamentali affermati dalla Carta, tra i quali figurano il principio della democrazia e il principio di uguaglianza.

**4.** Al fine di stabilire se – con le restrizioni imposte – la Polonia e la Repubblica ceca abbiano oltrepassato il margine di discrezionalità loro concesso dal diritto dell'Unione, appare utile soffermarsi sulle

norme che disciplinano la materia *de qua*, valutando quali limitazioni siano consentite.

Ebbene, le norme che vengono in rilievo nel caso di specie sono, come anticipato, l'art. 20, par. 2, TFUE e l'art. 22 TFUE, i quali – per certi versi – trovano una corrispondenza negli artt. 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali, e l'art. 12 della Carta.

I citati art. 20, paragrafo 2, TFUE e 22 TFUE coincidono con gli artt. 39 e 40 della Carta per quanto riguarda il riconoscimento ai cittadini dell'Unione del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

All'opposto, tali norme divergono proprio per quanto attiene il profilo delle possibili restrizioni dei diritti elettorali.

Invero, contrariamente all'articolata formulazione dell'art. 22 TFUE – il quale afferma che “tale diritto sarà esercitato con riserva delle modalità che il Consiglio adotta, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo; e che tali modalità possono comportare disposizioni derogatorie ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustificano” – gli artt. 39 e 40 della Carta non prevedono alcuna deroga o comunque limitazione che tenga conto della situazione specifica di uno Stato membro.

Deroghe invece previste, rispettivamente, all'art. 14 della dir. 93/109/CE (per quanto concerne le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo) e all'art. 12 della dir. 94/80/CE (per quanto attiene le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali).

Orbene, prescindendo in questa sede da un problema di compatibilità tra le direttive e la Carta – che, nel rispetto della gerarchia delle fonti, va risolto a favore della seconda – ciò su cui occorre soffermarsi è il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri in materia.

Detto margine risulta particolarmente ampio, in quanto gli Stati membri, mediante la propria normativa nazionale, possono determinare quali soggetti siano inclusi nell'elettorato attivo e passivo e stabilirne i limiti.

Nondimeno, nell'esercitare i propri poteri discrezionali, in ogni caso gli Stati membri sono tenuti a rispettare il diritto dell'Unione.

Come affermato dalla Corte di giustizia (sentenza della Corte del 6 ottobre 2015, causa C-650/13, *Delvigne*, punto 46) le limitazioni all'esercizio dei diritti garantiti dalla Carta sono possibili “a condizione che esse siano previste per legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”.

Di conseguenza, tutte le eventuali probabili restrizioni e deroghe agli artt. 39 e 40 della Carta devono necessariamente rivelarsi conformi alla lettera e allo spirito della Carta e basarsi sulle disposizioni generali di questa, segnatamente sull'art. 52, nonché sulle norme specifiche previste all'interno

dei Trattati (A. CAIOLA, *Articolo 39*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017).

Nel caso di specie, il limite imposto ai cittadini mobili circa l'adesione ai partiti politici si pone in contrasto con tali norme della Carta, oltre che con le norme specifiche del Trattato, creando una disparità di trattamento di questi ultimi rispetto ai cittadini cechi e polacchi.

Invero, escludere *tout court* la possibilità per i cittadini mobili dell'Unione di aderire a un partito politico è misura sicuramente sproporzionata, se sol si considera che ben avrebbero potuto tali Stati membri, ad esempio, riservare l'opportunità di proporsi alle elezioni del corpo legislativo o di enti regionali ai titolari della cittadinanza dello Stato membro ospitante o, ancora, prevedere l'esclusione dei detti cittadini mobili da quelle decisioni, in seno ai partiti, che riguardano le elezioni nazionali.

Inoltre, ulteriore diritto fondamentale pregiudicato dalla restrizione imposta dalla Polonia e dalla Repubblica ceca è, come anticipato, quello alla libertà di associazione, sancito all'art. 12 della Carta (par. 1).

Tale norma – che identifica altresì il ruolo dei partiti politici a livello dell'Unione come contributo ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione (par. 2) – non prevede i possibili ambiti o motivi di limitazione di dette libertà.

Pertanto, l'interprete è tenuto ad utilizzare il doppio meccanismo dell'art. 52 della Carta. In primo luogo, occorre tenere presente che: le limitazioni possono essere stabilite dalla legge; devono comunque rispettare il contenuto essenziale dei diritti e delle libertà stesse; devono essere proporzionate e necessarie in quanto effettivamente rispondenti a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

In secondo luogo, va considerato quanto prevede l'art. 52, par. 3, della Carta, circa i rapporti tra Carta e CEDU, ovvero che, qualora i diritti affermati dalla Carta corrispondano a diritti previsti nella Convenzione, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti da quest'ultima (V. P. CARETTI, P. MILAZZO, *Articolo 12*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*).

Orbene, nel caso di specie, all'art. 12 della Carta corrisponde l'art. 11 CEDU che, diversamente dalla prima norma, prevede alcuni limiti espressi all'esercizio della libertà di associazione. Più precisamente, il par. 2 dell'art. 11 indica l'insieme di restrizioni che, qualora previste dalla legge, consentono ai pubblici poteri di limitare l'esercizio di tali libertà, adottando misure necessarie ad assicurare valori imprescindibili di una società democratica, in particolare “la sicurezza nazionale, l'integrità territoriale o la pubblica sicurezza, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, la protezione della reputazione o dei diritti altrui”.

Ora, prescindendo dalla circostanza che in ogni modo l'art. 52, nel prevedere questa sorta di passerella interpretativa tra Carta e CEDU, aggiunge che questa disposizione non preclude al diritto dell'Unione di concedere una protezione più estesa, è evidente che la restrizione introdotta dagli Stati



membri convenuti nei ricorsi in esame non rientri tra quelle consentite ai sensi dell'art. 11 CEDU.

A conferma di ciò, è possibile richiamare alcune pronunce in cui la Corte EDU, proprio con riferimento all'associazione partitica, ha affermato che i limiti previsti dal par. 2, dell'art. 11, richiedono un'interpretazione particolarmente restrittiva, con la conseguenza che per procedere alla compressione del diritto sono necessarie ragioni convincenti ed imperative (sentenza della Corte EDU dell'8 dicembre 1999, *Partito per la libertà e la democrazia Özdep c. Turchia*; v. altresì, sentenza della Corte EDU del 10 luglio 1988, *Sidiropoulos c. Grecia*, ove si afferma che eventuali limitazioni possono essere giustificate solo per ragioni particolarmente urgenti ed imperiose).

Ragioni convincenti ed imperative che non sembrano sussistere nel caso in esame, considerato che manca un interesse pubblico specifico a vietare l'adesione dei cittadini mobili dell'Unione a un partito politico.

Neppure la giustificazione fondata sul rispetto dell'identità nazionale appare persuasiva. Come affermato dall'Avvocato generale e dalla Commissione, infatti, gli Stati ben avrebbero potuto, ad esempio, circoscrivere l'esclusione dei cittadini mobili dell'Unione a talune decisioni del partito politico.

In proposito, anche la Corte di giustizia (sentenza della Corte dell'11 novembre 2003, causa C-488/01, *Martinez*, punto 232), pur ammettendo che l'associazione partitica non possiede carattere assoluto, ma risulta assoggettabile alle limitazioni previste dalla legge, ha affermato che queste non devono essere applicate in modo sproporzionato e non devono risolversi, considerato lo scopo perseguito, in un intervento inammissibile tale da pregiudicare e far venire meno la sostanza del diritto stesso.

Dunque, dall'analisi delle norme rilevanti e, in particolare, dell'art. 12 della Carta – seppure interpretato alla luce della formulazione più limitativa dell'art. 11 CEDU – non sembra potersi ricavare una possibile giustificazione alla restrizione imposta dalla Polonia e dalla Repubblica Ceca circa l'esercizio del diritto di aderire a un partito politico per i cittadini mobili dell'Unione.

Indubbiamente, tale limitazione costituisce una restrizione del diritto fondamentale alla libertà di associazione sancito dall'art. 12, par. 1, della Carta, così come una violazione dell'art. 22 TFUE, producendo una disparità di trattamento di detti cittadini mobili rispetto ai cittadini cechi e polacchi.

**5.** Come anticipato, il riconoscimento ufficiale dei partiti politici europei è arrivato nel 1992 con il Trattato di Maastricht ed ha avuto ulteriore e importante definizione ad opera del Trattato di Lisbona, nella parte dedicata ai principi democratici (V. C. RANALLI, *I partiti politici a livello europeo: verso una complessa genesi dell'organizzazione democratica interna*, in *DPCE online*, 2021).

Tuttavia, se il compito dei partiti politici europei è quello di contribuire alla “formazione di una coscienza politica europea” e “all'espressione della volontà dei cittadini dell'Unione”, è da rilevare come questi sembrano ancora



configurarsi come una sorta di rete e di mero riflesso di quelli nazionali (v. A. ADINOLFI, N. LAZZERINI (a cura di), *Una unione di cittadini. La costruzione della cittadinanza europea attraverso la partecipazione e la formazione*, Torino, 2023).

Per quanto concerne nello specifico i cittadini mobili dell'Unione, la relazione sulla cittadinanza 2023 ha evidenziato come un numero crescente di cittadini aventi diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo sia costituito proprio da questi ultimi, ovvero cittadini che si sono trasferiti per vivere, lavorare o studiare in un altro Stato membro. Al contempo, però, le statistiche dimostrano che molti di questi non vedono garantiti i loro diritti di eleggibilità, tanto per la mancanza di informazioni dettagliate, quanto per le numerose difficoltà che incontrano, ad esempio, per iscriversi alle liste elettorali.

In proposito, e per quanto di interesse in questa sede, va sottolineato che già da tempo (come nel piano d'azione di Stoccolma del 20 aprile 2010, nella relazione 2010 sulla cittadinanza) la Commissione invita gli Stati membri a garantire il diritto dei cittadini mobili dell'Unione di aderire o fondare partiti politici nello Stato membro di residenza e di informarli debitamente sui propri diritti elettorali.

Più di recente, nella relazione sulle elezioni del 2019, nell'ottica di superare le difficoltà affrontate dai cittadini mobili dell'Unione in alcuni Stati membri, la Commissione ha fissato l'impegno di rafforzare l'esercizio dei diritti elettorali da parte di questi ultimi, annunciando una revisione della disciplina in *subjecta materia*.

Ad oggi, però, è agevole rendersi conto della mancanza di progressi fatti: a pochi mesi dalle elezioni di giugno 2024, infatti, le auspiccate revisioni sono rimaste allo stato di proposte e l'auspicio della Commissione di vedere i provvedimenti legislativi approvati in tempo utile per la loro attuazione a tali elezioni è evidentemente sfumato.

Non si può perciò che convenire con autorevole dottrina quando sostiene che, se si misura il successo della cittadinanza dell'Unione alla luce della sua dimensione politica, si nota come siano ancora assai scarsi gli elementi che consentono di rilevare un legame politico di appartenenza tra il cittadino e l'Unione (v. A. ADINOLFI, *La cittadinanza dell'Unione a trent'anni da Maastricht: la difficile costruzione di una dimensione politica*, in *rivista.eurojus.it*, 2024).

La possibilità di venire eletti in uno Stato membro diverso da quello di cui si è cittadini rientra, infatti, tra quelle condizioni che utilmente potrebbero contribuire a rafforzare questo legame e, con esso, l'idea di un mandato parlamentare svincolato dall'appartenenza ad uno Stato membro, così concorrendo ad accreditare nel Parlamento europeo la rappresentanza dell'intera popolazione dell'Unione e non dei singoli corpi elettorali nazionali (A. PLIAKOS, *La nature juridique de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1993).

Ciò è tanto più necessario in un contesto, quale è quello attuale, caratterizzato da un largo consenso circa l'urgenza di trovare delle soluzioni

per rimediare alla “apatia dell’elettore europeo” che si trova in un paese diverso da quello di cui ha la cittadinanza. (A. DE GUTTRY, *Le elezioni del parlamento europeo del 2024 e la sfida della partecipazione al voto degli elettori italiani all’estero e dei cittadini dei paesi UE residenti in Italia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 1093).

In tale stato di cose, a parere di chi scrive, le argomentazioni svolte dall’Avvocato generale de la Tour appaiono condivisibili, così come condivisibile è la posizione della Commissione.

Si auspica che del medesimo parere sia anche la Corte di giustizia, la quale, oltre che ad accogliere nel merito i ricorsi proposti, potrebbe contribuire ad apportare chiarimenti a proposito delle possibili eccezioni e deroghe concernenti i diritti in questione, necessari ad una piena e corretta applicazione delle norme.

Dalla pronuncia della Corte potrebbero altresì discendere precisazioni utili ad offrire maggiori garanzie per i cittadini mobili dell’Unione e, più in generale, a tracciare il percorso (soltanto sulla carta propugnato dal legislatore europeo) verso un’Unione sempre più stretta fra i popoli europei, con lo sviluppo di regole e principi in materia elettorale comuni a tutti gli Stati membri.

Il ruolo della Corte di giustizia potrebbe perciò rilevarsi fondamentale per assicurare nel miglior modo possibile una sensibilità politica sovranazionale, specialmente se non dovessero intervenire revisioni o innovazioni dovute a eventuali modificazioni apportate ai Trattati e alla normativa derivata di dettaglio.

In definitiva, è auspicabile che la dimensione della cittadinanza europea si ponga quale ambito primario della solidarietà politica fra gli Stati membri e dell’identità del processo d’integrazione (E. TRIGGIANI, *Futuro dell’Unione e coscienza politica europea*, in *Quaderni AISDUE*, n. 1, 2024).

#### **ABSTRACT (ITA)**

Le recenti conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour nelle cause C-808/21, *Commissione c. Repubblica Ceca*, e C-814/21, *Commissione c. Polonia*, offrono l'occasione per soffermarsi sul diritto di eleggibilità dei cittadini "mobili" dell'Unione e sulla possibilità per gli Stati membri di introdurre limitazioni e deroghe al loro diritto di diventare membri di un partito politico. In un contesto più ampio caratterizzato dall'obiettivo di creare una coscienza politica europea e in attesa della pronuncia della massima giurisdizione dell'Unione, il presente contributo intende valutare se, come sostenuto dalla Commissione e condiviso dall'Avvocato generale, Polonia e Repubblica ceca siano andate oltre il margine di discrezionalità loro concesso dal diritto dell'Unione o, se invece, come affermato da questi Paesi, la limitazione dell'adesione ai partiti politici ai soli cittadini nazionali sia misura giustificata ai sensi dell'art. 4, par. 2, TUE.

#### **ABSTRACT (ENG)**

The recent Opinion of Advocate General de la Tour in Cases C-808/21, *Commission v Czech Republic*, and C-814/21, *Commission v Poland*, provide an opportunity to focus on the right to stand as a candidate of 'mobile' citizens of the EU and the possibility for Member States to introduce limitations and derogations to their right to become members of a political parties. In a broader context characterised by the objective of creating a European political conscience and pending the pronouncement of the Court of Justice of the European Union, the present paper aims to evaluate whether, as argued by the Commission and endorsed by the Advocate General, Poland and the Czech Republic have gone beyond the margin of discretion granted to them by European Union law or, on the contrary, whether, as argued by those countries, the limitation of membership of political parties to national citizens only is a justified measure under Article 4(2) TEU.