



I DIRITTI CONNESSI ALLA CITTADINANZA DELL'UNIONE EUROPEA

Scheda a cura di Giulia Perin (aggiornata al 15 aprile 2010)

Sommario:

1. I diritti che discendono dal possesso della cittadinanza dell'Unione: norme del Trattato CE di riferimento
2. La libertà di circolazione, di soggiorno e di stabilimento
3. Il diritto alla parità di trattamento
4. Elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo e alle elezioni comunali in qualsiasi Paese dell'Unione
5. Il diritto alla protezione diplomatica per i cittadini dell'Unione che si trovino nel territorio di un Paese terzo
6. Il diritto di petizione al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore europeo
7. Il diritto di scrivere alle istituzioni comunitarie in una qualsiasi delle lingue ufficiali
8. Estensione ai familiari extracomunitari dei cittadini comunitari del diritto alla libertà di circolazione, di soggiorno, di stabilimento e alla parità di trattamento

1. I diritti che discendono dalla cittadinanza dell'Unione: le norme di riferimento del Trattato CE

L'art. [20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea \(TFUE\)](#) prevede che è istituita una cittadinanza dell'Unione, che è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro e che la cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima.

I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati.

Essi hanno, tra l'altro:

- a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Tali diritti sono esercitati secondo le condizioni e i limiti definiti dai trattati e dalle misure adottate in applicazione degli stessi.

I diritti che discendono dal possesso della cittadinanza dell'Unione sono previsti dagli [artt. 19-24 TFUE](#).

2. La libertà di circolazione, di soggiorno e di stabilimento

Ai sensi dell'[art. 21 TFUE](#), ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso.

Si tratta del principale beneficio che discende dal possesso della cittadinanza dell'Unione. Inizialmente la libera circolazione riguardava esclusivamente i lavoratori subordinati (si veda ora l'[art. 45 TFUE](#)), autonomi (si veda ora l'[art. 49 TFUE](#)) e le imprese (si veda ora l'[art. 56 TFUE](#)).

A partire dagli anni Novanta, il diritto alla libera circolazione è stato esteso attraverso l'adozione di apposite direttive anche agli studenti, ai pensionati e a tutti i cittadini dell'Unione a prescindere dall'esercizio di un'attività economica che disponessero di risorse sufficienti e di un'assicurazione sanitaria.

Il principale atto normativo in materia di libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari è oggi la [direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004](#), che ha abrogato, sostituito e aggiornato il quadro normativo esistente sino al 2004, costituito dalla stratificazione di norme derivate e da principi formulati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea

Quest'ultima ha svolto un ruolo cruciale interpretando in maniera estensiva i diritti attribuiti al cittadino e in maniera restrittiva le condizioni e le limitazioni previste ai fini del loro godimento.

La Corte ha inoltre riconosciuto, a partire dalla [sentenza Baumbast \(del 17 settembre 2002, C-413/99\)](#), l'idoneità dell'[art. 21 TFUE](#) (già art. 18 TCE) a produrre effetti diretti in quanto disposizione sufficientemente chiara, precisa e incondizionata.

Inoltre secondo la Corte la libertà di circolazione non è solo "principio fondamentale" dell'ordinamento dell'Unione europea, ma anche, insieme al diritto di soggiorno, "diritto fondamentale" del cittadino europeo ai sensi dell'[art. 21, n. 1 TFUE](#) (già art. 18 n. 1 TCE), non subordinato all'esercizio di un'attività economica (cfr. [sentenza del 7 settembre 2004, C-456/02, Trojani](#)), tanto che i cittadini europei legalmente residenti in uno Stato membro diverso dal proprio possono invocare il diritto di parità di trattamento ai sensi dell'[art. 18 TFUE](#) (già art. 12 TCE), anche con riferimento alle prestazioni sociali ([sentenza del 12 maggio 1998, C-85/96, Martinez Sala, § 63](#); [sentenza 20 settembre 2001, C-184/99, Grzelczyk, §46](#); [sentenza del 7 settembre 2004, C-456/02, Trojani, §46](#); sentenza del 15 marzo 2005, C- 209/03, *Bidar*, §63, con un temperamento per l'indennità dovuta a titolo di ricerca di prima occupazione: [sentenza del 23 marzo 2004, C-138/02, Collins § 73](#) e, più incisivamente, [art. 24, par. 2, direttiva 2004/38/CE](#))

3. Il diritto alla parità di trattamento

Il diritto alla parità di trattamento ha conosciuto un significativo ampliamento del suo originario ambito di applicazione.

Originariamente, il divieto di discriminazione sulla base della cittadinanza riguardava, infatti,

esclusivamente i soggetti economicamente attivi, e cioè:

1) i lavoratori subordinati, per i quali l'[art. 45 TFUE](#) (già 39 TCE) prevede l'abolizione di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro;

2) le persone fisiche o giuridiche che vogliono stabilirsi in un altro Stato membro per esercitarvi un'attività di impresa o un'attività di lavoro autonomo, a favore delle quali l'[art. 49 TFUE](#) (già art. 43 TCE) prevede l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'[articolo 48, secondo comma](#), alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini.

Es.: Il lavoratore comunitario, oltre a poter entrare e soggiornare in Italia in forza del diritto alla libera circolazione e soggiorno descritto al punto precedente, gode, ai sensi dell'[art. 45 TFUE](#) (già art. 39 TCE) e del [Reg. CEE n. 1612/68](#), del diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato in cui risiede, per quanto riguarda tutte le condizioni di occupazione e di lavoro (licenziamento, retribuzione, segnatamente). Egli beneficia, inoltre, da un lato, di tutte le misure di formazione, orientamento o riadattamento professionali, dall'altro, degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. La Corte di Giustizia ha interpretato l'espressione "vantaggi sociali" in modo amplissimo, con la conseguenza che di fatto nessuna discriminazione può sussistere tra lavoratori appartenenti a diversi Paesi membri. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro, occupato sul territorio di un altro Stato membro, beneficia della parità di trattamento in materia di esercizio dei diritti sindacali, ivi compresi il diritto di voto e l'accesso ai posti di amministrazione o di direzione di un'organizzazione sindacale; egli può peraltro essere escluso dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico e dall'esercizio di una funzione di diritto pubblico. Egli beneficia inoltre del diritto di eleggibilità agli organi di rappresentanza dei lavoratori all'interno dell'impresa. Infine, ai sensi dell'[art. 4 Reg. CE 1408/71](#), il lavoratore comunitario ha diritto alla parità di trattamento nel campo specifico della previdenza sociale.

Con il tempo, la Corte di Giustizia ha avuto modo di ampliare notevolmente l'ambito di applicazione del principio di non discriminazione, interpretando in modo estensivo l'[art. 18 TFUE](#) (già art. 12 TCE), il quale prevede che "nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità".

Dalla giurisprudenza comunitaria si deduce, infatti, che il diritto alla parità di trattamento può ormai essere invocato:

1) da tutti i cittadini dell'Unione che soggiornino legalmente in uno Stato membro diverso da quello di origine (conclusioni che si traggono dalle sentenze della Corte di Giustizia *Martinez Sala* e *Gzrelczyk* citate al par. 2)

2) in alcune ipotesi, anche dai cittadini che esercitano la loro libertà fondamentale di circolazione, senza tuttavia avere intenzione di fissare la propria residenza in un altro Stato membro (conclusioni che si ricavano dalle sentenze della [Corte di Giustizia del 24 novembre 1998, causa C-274/96, Bickel & Franz](#) e del 2 febbraio 1989, C-186/87, *Cowan*).

Es.: Anche un cittadino comunitario che risultando economicamente inattivo soggiorni in Italia sulla base della disponibilità di risorse sufficienti e di un'assicurazione medica ha diritto ad accedere ai diversi benefici sociali riconosciuti ai propri cittadini dallo Stato in cui risiede (es. accesso ad un alloggio o ad una provvidenza assistenziale).

Il diritto alla parità di trattamento dei cittadini comunitari è sancito nel nostro ordinamento dall'[art. 19, comma 2, d.lgs. n. 30/2007](#), il quale prevede che “fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato CE e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base al presente decreto, nel territorio nazionale gode di pari trattamento rispetto ai cittadini italiani nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente”.

Come chiariscono tanto le fonti comunitarie, quanto le norme interne, il diritto alla parità di trattamento vale “nel campo di applicazione del Trattato”, cioè per le materie in cui vi sia una competenza della Comunità europea.

Si tratta del cd. campo di “estensione materiale” del principio della parità di trattamento.

Anche in relazione alla definizione di tale aspetto, gli interventi della Corte hanno notevolmente esteso l'ambito di applicazione del principio, che per lo meno in relazione ai cittadini comunitari regolarmente soggiornanti in un altro Paese membro può essere invocato in relazione ad ogni prestazione e/o diritto riconosciuto ai cittadini del Paese membro di residenza.

4. Il diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che abbiano esercitato la libertà di circolazione

L'esercizio della libertà di circolazione e di soggiorno comporta l'attribuzione al cittadino dell'Unione che soggiorni in uno Stato membro diverso da quello di cui ha la cittadinanza di due diritti politici, previsti dall'[art. 22 TFUE](#) (già art. 19 TCE):

1) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (si veda la [scheda “Il diritto di voto dei cittadini comunitari”](#));

2) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede (si veda la [scheda “Il diritto di voto dei cittadini comunitari”](#))

Le modalità di esercizio di tali diritti sono state disciplinate da due direttive:

1) La [Direttiva 93/109 del Consiglio dell'Unione Europea del 6 dicembre 1993](#), relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento Europeo per i cittadini dell'unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini, che è stata attuata in Italia dal [decreto-legge 24 giugno 1994, n. 408](#) (Disposizioni urgenti in materia di elezioni al Parlamento Europeo) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della [legge 3 agosto 1994, n. 483](#), modificato dalla [legge 24 aprile 1998, n. 128](#);

2) La [Direttiva 94/80/CE del Consiglio del 19 dicembre 1994](#), che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, che è stata attuata in Italia dal [decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197](#).

5. Il diritto alla protezione diplomatica per i cittadini dell'Unione che si trovino nel territorio di un Paese terzo

I cittadini dell'Unione che si spostino fuori dai confini dell'Unione europea beneficiano, ai sensi

dell'[art. 23 TFUE](#) (già art. 20 TCE) sul territorio di uno Stato terzo dove lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della protezione diplomatica e consolare di qualsiasi Paese membro, a parità di condizioni con i cittadini di tale ultimo Stato e previo il consenso dello Stato terzo.

Come è evidente, non si tratta di una protezione diplomatica assicurata direttamente dall'Unione europea, ma di un'estensione della protezione diplomatica degli Stati ai cittadini di altri Stati membri.

6. Il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo

Il Trattato si è preoccupato di prevedere a favore del cittadino dell'Unione dei meccanismi di difesa contro l'arbitrio.

Si tratta del diritto di petizione davanti al Parlamento europeo e del diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, previsti come diritti spettanti a ciascun cittadino europeo rispettivamente dal primo e dal secondo paragrafo dell'[art. 24 TFUE](#).

Diritto di petizione al Parlamento europeo: Ai sensi dell'[articolo 227 TFUE](#), qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che lo concerne direttamente.

Diritto di denuncia al mediatore europeo: ai sensi dell'[art. 228 TFUE](#), qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro può denunciare casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Conformemente alla sua missione, il mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione interessata. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine.

Come appare evidente dalla lettura dei due articoli da ultimo richiamati, in realtà tali diritti non sono riservati ai soli cittadini europei, ma possono essere esercitati da “qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro”.

7. Il diritto di scrivere alle istituzioni europee in una delle lingue ufficiali

Oltre a questi diritti, il Trattato di Amsterdam ha aggiunto il diritto di scrivere alle istituzioni o agli organi comunitari in una delle lingue ufficiali e di ricevere una risposta nella medesima lingua ([art. 24, par. 4, TFUE](#)).

8. Estensione ai familiari extracomunitari dei cittadini comunitari del diritto alla libertà di

circolazione, di soggiorno, di stabilimento e alla parità di trattamento

Benchè i diritti sopra menzionati siano riconosciuti dai Trattati ai soli cittadini comunitari, la normativa derivata ha esteso alcuni benefici discendenti dal possesso della cittadinanza dell'Unione anche ai familiari che accompagnino o raggiungano in un altro paese membro un cittadino dell'Unione e che non abbiano la cittadinanza comunitaria (cittadini extracomunitari o apolidi).

In particolare, i familiari non comunitari dei cittadini dell'Unione godono del diritto alla libera circolazione, al soggiorno, allo stabilimento e alla parità di trattamento secondo le modalità indicate nella [Direttiva 2004/38/CE](#).