



Brexit: incidentale contributo al consolidamento dello *status* di cittadino europeo all'interno dell'ordinamento dell'Unione e di quello internazionale?

di Patrizia Vigni

Ricercatore di Diritto internazionale
Università di Siena

Sommario: 1. Rilievi introduttivi. 2. La cittadinanza europea nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ed internazionale. 2.1. Considerazioni generali. 2.2. Lo *status* di cittadino dell'Unione europea. 2.3. La cittadinanza europea nel contesto internazionale. 3. La cittadinanza europea nell'Accordo Brexit. 4. Considerazioni conclusive.

1. Rilievi introduttivi

È innegabile che il recesso del Regno Unito dai Trattati istitutivi dell'Unione europea, la cosiddetta Brexit, produrrà un impatto se non negativo quantomeno limitativo della sfera giuridica e, di conseguenza, della vita reale sia dei cittadini dei 27 Stati Membri dell'Unione che, a qualsiasi titolo, siano presenti all'interno del Regno Unito, sia dei cittadini del Regno Unito che si trovino sul territorio di uno degli Stati Membri. Infatti, a partire dal momento in cui tale recesso avrà inizio, il Regno Unito sarà per i cittadini degli Stati Membri e, analogamente, ognuno degli Stati Membri per i cittadini britannici, uno Stato terzo come tutti quelli che appartengono alla comunità internazionale i cui reciproci rapporti con lo Stato di cittadinanza di tali individui sono regolati dal diritto internazionale. In seguito alla Brexit, quindi, i cittadini degli Stati Membri nel Regno Unito e i cittadini britannici nell'Unione europea potranno godere, oltre ai diritti garantiti dai diversi ordinamenti giuridici statali, solo dei diritti che siano sanciti o all'interno di accordi eventualmente esistenti fra lo Stato di cittadinanza e lo Stato di soggiorno o dalle norme di diritto internazionale generale concernenti il trattamento degli stranieri e la tutela dei diritti degli individui.

Accordi bilaterali fra il Regno Unito e i singoli Stati Membri in materia di tutela dei diritti dei rispettivi cittadini sono pressoché inesistenti a causa del fatto che, negli ultimi 45 anni, tale materia è stata prevalentemente disciplinata dal diritto dell'Unione europea.

Inoltre, i diritti degli individui garantiti all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione sono strettamente connessi con lo *status* di cittadino europeo. Tale *status* è, com'è noto, riconosciuto solo a favore dei titolari della cittadinanza di uno degli Stati Membri, come sancisce l'articolo 9 del Trattato



sull'Unione europea (TUE). La stessa terminologia è peraltro riprodotta nell'articolo 2 lettera c) dell'Accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea¹ (Accordo Brexit) in cui si elencano le definizioni adottate nell'accordo stesso. Di conseguenza, la Brexit implicherà per i cittadini britannici la perdita dello *status* di cittadini europei e del riconoscimento automatico dei diritti connessi a tale *status*.

Finora, lo *status* di cittadino dell'Unione ha contribuito principalmente a rafforzare i diritti, già sanciti nei Trattati istitutivi della Comunità europea prima e dell'Unione poi, dei cittadini degli Stati Membri che si trovano nel territorio dell'Unione. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), infatti, prevede solo un diritto che i cittadini europei possono esercitare al di fuori del territorio dell'Unione e nei confronti di Stati terzi, ossia il diritto all'assistenza consolare e diplomatica garantito all'articolo 23.

Non sorprende quindi come non sia stato per ora riconosciuto formalmente, nell'ambito dell'ordinamento internazionale, un qualche valore giuridico alla cittadinanza europea ed al rapporto fra l'Unione europea e i suoi cittadini che da essa consegue, così come, più in generale, il diritto internazionale non dà rilievo alle relazioni che intercorrono fra un individuo ed un'organizzazione internazionale che non si fondino su un rapporto funzionale².

Tuttavia, l'avvento della Brexit e la progressiva integrazione europea, soprattutto in materia di tutela dei diritti degli individui, potrebbero favorire il riconoscimento dello *status* di cittadino europeo nei confronti di un soggetto a prescindere dalla sua nazionalità.

Significativo appare il fatto che, durante i negoziati per la Brexit, la tutela dei diritti dei cittadini degli Stati Membri presenti nel territorio britannico è stata demandata all'Unione europea e non alla contrattazione bilaterale tra i singoli Stati Membri ed il Regno Unito. La conferma dell'intenzione dell'Unione e dei suoi Stati Membri di trattare la questione dei cittadini in maniera unitaria si rinviene anche nel fatto che, nel testo dell'Accordo di recesso del Regno Unito, non venga mai utilizzata la definizione di “cittadini degli Stati Membri”, ma si faccia esclusivamente riferimento ai “cittadini dell'Unione” come titolari dei diritti³.

¹ Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, 2019/C 144 I/01. L'Accordo è stato modificato il 17 ottobre 2019 esclusivamente in relazione al Protocollo sull'Irlanda e l'Irlanda del Nord. Cfr. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/revised_withdrawal_agreement_including_protocol_on_ireland_and_northern_ireland.pdf. Al momento in cui si scrive, l'Unione europea sta espletando la procedura di approvazione dell'accordo modificato. Si veda in proposito la lettera del Presidente della Commissione al Presidente del Consiglio europeo, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter_president_juncker_to_president_tusk_0.pdf.

² In base al diritto internazionale, è stata riconosciuta la validità dei rapporti, esclusivamente di natura funzionale, fra organizzazioni internazionali ed individui al fine di ammettere l'intervento in protezione diplomatica di tali organizzazioni a favore dei propri agenti. In questo senso si veda U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2010, p. 119 e C.F. AMERASINGHE, *Principles of Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 2004, p. 337. Per un esame più in dettaglio della questione si veda *infra* Paragrafo 2.3.

³ Nel testo dell'accordo di recesso si fa eccezionalmente riferimento ai “cittadini degli Stati Membri” in due norme che sanciscono deroghe all'applicazione del diritto dell'Unione nel periodo di transizione di efficacia dell'accordo stesso. In particolare, l'articolo 127 comma 7 lettera b esclude l'applicabilità al Regno Unito delle norme dell'Unione



Appare perciò importante accertare quale ruolo ed efficacia siano riconosciuti allo *status* di cittadino dell'Unione europea all'interno dell'Accordo di recesso del Regno Unito. Infatti, se questo accordo entrerà in vigore, da una parte, costituirà il primo trattato internazionale, concluso dall'Unione europea, a disciplinare la tutela dei diritti dei cittadini degli Stati Membri, che si trovano in uno Stato terzo, in nome e nell'interesse dell'Unione. Dall'altra parte, il Regno Unito diventerebbe il primo Stato terzo a garantire diritti ai cittadini degli Stati Membri in ragione del loro *status* di cittadini europei.

In questo modo, si potrebbe quindi ravvisare un primo riconoscimento di tale *status* sul piano internazionale.

2. La cittadinanza europea nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ed internazionale

2.1. Considerazioni generali

Sebbene lo scopo del presente contributo non sia né quello di accertare come il diritto dell'Unione disciplini l'istituto della cittadinanza europea né quello di esaminare il tema ancor più generale della cittadinanza nell'ambito del diritto internazionale, tuttavia, sembra necessario, da un lato, individuare i caratteri distintivi della cittadinanza europea che emergono dalle norme dei Trattati istitutivi, e dall'interpretazione che di esse ha dato la Corte di Giustizia. Infatti, attraverso tale analisi sarà possibile stabilire se lo *status* di cittadino dell'Unione possa essere considerato una condizione giuridica distinta da quella di cittadino di uno Stato Membro e, quindi, se sia ipotizzabile l'estensione di tale *status* ad individui che, pur non possedendo la nazionalità di uno Stato Membro, abbiano stabilito un legame sociale, culturale ed economico con l'Unione, come sarà appunto la condizione dei cittadini britannici che risiederanno nel territorio europeo dopo l'avvento della Brexit. Dall'altro lato, appare opportuno investigare se la cittadinanza dell'Unione possa essere considerata, sul piano del diritto internazionale, come un criterio idoneo a stabilire una relazione giuridicamente rilevante tra un individuo e un organismo internazionale, qual è l'Unione europea, in base alla quale attribuire diritti a tale individuo anche nel caso in cui questi non abbia la nazionalità di alcuno degli Stati Membri.

2.2. Lo *status* di cittadino dell'Unione europea

Tra i caratteri distintivi della cittadinanza europea sanciti dal diritto dell'Unione, particolarmente rilevante appare il fatto che, come stabilito nel già citato articolo 9 del TUE, essa spetti a chi possiede la nazionalità

in cui si menzionano “gli Stati Membri” in materia di accesso a dati sensibili per la sicurezza di uno stato e dei suoi cittadini. Inoltre, l'articolo 185 comma 3 dell'accordo di recesso menziona “gli Stati Membri” ed i loro cittadini in relazione alla possibilità per uno Stato Membro di opporsi all'esecuzione di un mandato d'arresto europeo adottato dal Regno Unito nel quale siano messi a rischio i “principi fondamentali del diritto nazionale”.



di uno Stato Membro e che tale nazionalità viene attribuita in base a criteri liberamente scelti da ogni Stato⁴. Ne consegue che anche l'acquisizione dello *status* di cittadino europeo potrà avvenire in tempi e con modalità differenti all'interno degli Stati Membri in ragione delle diverse normative sull'acquisto della cittadinanza. Questa caratteristica della cittadinanza europea sembrerebbe escludere, almeno ad un esame meramente testuale dell'articolo 9 del TUE, la possibilità di estendere tale *status* a favore di cittadini di Stati terzi che non abbiano contemporaneamente anche la cittadinanza di uno degli Stati Membri. Tuttavia, se il riconoscimento della competenza esclusiva degli Stati ad attribuire la cittadinanza è un principio consolidato sia all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea che di quello internazionale, la diversità delle normative degli Stati Membri in materia di cittadinanza sembra poco conciliabile con lo scopo ultimo per il quale lo *status* di cittadino dell'Unione europea è stato concepito, ossia attribuire uno “status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”⁵ affinché gli individui, che si trovano nella stessa condizione di fatto, possano godere di uguali diritti e doveri⁶. In particolare, la Corte di Giustizia ha riconosciuto che lo *status* di cittadino dell'Unione è una condizione a sé che attribuisce diritti specifici che prescindono da quelli che, in base ai Trattati⁷, spettano ai cittadini degli Stati Membri che esercitano il diritto di circolazione all'interno dell'Unione in qualità di lavoratori. Inoltre, i diritti dei cittadini europei non sono garantiti solo nei Trattati istitutivi, ma anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸, la quale, com'è noto, ha come obiettivo principale la tutela dei diritti degli individui

⁴ In questo senso si è espressa anche la Corte di Giustizia nel caso *Micheletti*. Corte di giustizia, sentenza del 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti*.

⁵ Questa definizione fu formulata per la prima volta dalla Corte di Giustizia nel caso *Grzelczyk* e ribadita nella giurisprudenza successiva. Corte di Giustizia, sentenza 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*. Si veda anche Corte di Giustizia, sentenza 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garvia Avello*.

⁶ Allo stato attuale, ci troviamo infatti di fronte alla situazione aberrante in cui individui che si trovano nella stessa condizione di fatto, ma che risiedono in Stati Membri diversi, possono essere sottoposti a 28 diversi regimi sulla cittadinanza e di conseguenza avere un diverso accesso ai diritti garantiti agli individui (*rectius* cittadini) dal diritto dell'Unione europea.

⁷ Per l'opinione che i cittadini europei godano di un autonomo diritto di circolazione che prescinde dalla libertà di movimento dei lavoratori si veda Corte di Giustizia, sentenza 17 settembre 2002, Causa C-413-99, *Baumbast*. D'altra parte, lo stesso articolo 9 del TUE afferma che la cittadinanza europea si aggiunge e non sostituisce la cittadinanza statale.

⁸ Il Capo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce i diritti specifici dei cittadini europei che sono riconosciuti nella Parte seconda del TFUE. Sebbene il contenuto delle norme della Carta di Nizza e del TFUE si sovrapponga almeno in parte, tuttavia, la Corte di Giustizia ha affermato che la portata di alcuni diritti dei cittadini dell'Unione può essere più estesa nelle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. La Corte si è espressa in questo senso nella sentenza relativa al caso *Delvigne* a proposito del diritto di voto passivo per le elezioni del Parlamento europeo, diritto riconosciuto, a favore dei cittadini dell'Unione, all'articolo 39 paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali. Corte di Giustizia, sentenza 6 ottobre 2015, Causa C-650/13, *Delvigne*. Per un commento al caso *Delvigne* si veda M. VAN DEN BRINK, *The Origins and the Potential Federalising Effects of the Substance of Right Test*, in D. KOCHENOV (a cura di), *EU Citizenship and Federalism*, Cambridge, 2017, p. 85, 99. Per un'analisi dei diritti dei cittadini garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali si veda R. MASTROIANNI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona tra conferme europee e malintesi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.

a prescindere dalla loro nazionalità. In conclusione, sia le norme di diritto dell'Unione europea sia l'interpretazione che di esse è stata finora fornita dalla Corte di Giustizia non sembrano orientate, nella loro sostanza, a favorire un riconoscimento differenziato dei diritti fondamentali tra i cittadini europei ed altri individui che si trovino nel territorio dell'Unione nella stessa situazione di fatto. Tale conclusione sembra riguardare anche la condizione in cui si troveranno i cittadini britannici con l'avvento della Brexit. Appare evidente, infatti, che, indipendentemente dai diritti che saranno loro riconosciuti nell'Accordo di recesso o in qualsiasi altro strumento internazionale adottato di concerto dal Regno Unito e dall'Unione europea, la reale privazione che tali cittadini subiranno consisterà proprio nel non poter più fare affidamento su uno *status* giuridico, come la cittadinanza europea, che li lega indissolubilmente all'Unione e attribuisce loro diritti prescindendo dalla volontà degli Stati Membri. Per questo motivo, alcuni giuristi hanno proposto di istituire lo *status* di “*associate EU citizenship*” in base al quale i cittadini britannici, pur non possedendo la nazionalità di uno Stato Membro, potrebbero conservare una posizione giuridica simile alla cittadinanza dell'Unione⁹. A questo stesso scopo, alcuni cittadini britannici residenti da lungo tempo nei Paesi Bassi hanno sollevato una questione di fronte al giudice nazionale contro il governo e gli enti locali olandesi denunciando le limitazioni e il danno che subiranno con l'avvento della Brexit¹⁰. Appare quindi chiaro che l'Accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea più che risolvere definitivamente una situazione controversa, si appresta ad aprire questioni sostanziali altrettanto complesse¹¹.

5, 2010, p. 1354 e L.S. ROSSI, *Uguaglianza – cittadinanza*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti e Costituzione dell'Unione europea*, Milano, 2002, p. 109.

⁹ Per un'opinione a sostegno della teoria della “*associate EU citizenship*” si veda V. ROEBEN, *The Feasibility of Associate EU Citizenship for UK Citizens Post-Brexit*, 24 maggio 2018, in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3178055. Per l'opinione contraria secondo la quale la formulazione del concetto di “*associate citizenship*” non sarebbe fedele al testo e allo spirito dell'articolo 9 del TUE si vedano M. VAN DEN BRINK – D. KOCHENOV, *A Critical Perspective on Associate EU Citizenship after Brexit*, in *DCU Brexit Institute, Working Paper n. 5*, 2018.

¹⁰ I ricorsi in questione erano chiaramente finalizzati a spingere il giudice olandese a sollevare una questione pregiudiziale di fronte alla Corte di Giustizia. Sebbene il giudice del procedimento preliminare abbia ammesso questa ipotesi, ha però sospeso la questione permettendo alle parti di presentare osservazioni scritte, in attesa del giudizio definitivo. Si veda *Rechtbank Amsterdam, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 tegen Staat Der Nederlanden-Gemeente Amsterdam, C/13/640244 / KG ZA 17-1327*, 7 febbraio 2018. Le autorità olandesi hanno quindi contestato la posizione del giudice del giudizio preliminare ed hanno presentato ricorso di fronte alla Corte di appello la quale ha definitivamente respinto le richieste dei cittadini britannici con l'argomentazione che la causa riguardava una questione ipotetica in quanto ancora non si conosceva il reale contenuto delle condizioni del recesso. Vedi *Gerechtshof Amsterdam, De Staat Der Nederlanden-De Gemeente Amsterdam tegen 1, 2, 3, 4, 5, Stichting Brexpats - Hear Our Voice, Commercial Anglo Dutch Society*, 200.235.073/01 SKG, 19 giugno 2018.

¹¹ Nel senso che l'Accordo Brexit risolve solo alcune questioni urgenti legate al recesso del Regno Unito dall'Unione europea e che di conseguenza sarà necessaria un'immediata riapertura dei negoziati per definire i problemi rimasti pendenti si veda P. MINFORD, *Post-Brexit Realism and international law: renegotiating a bad Withdrawal Agreement*, in *Cardiff Economics Working Papers, Working Paper No. E2019/13*, aprile 2019.

Se si prende poi in esame il carattere di esclusività del potere di ogni Stato di attribuire la propria cittadinanza ad un individuo, bisogna osservare come, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, la categoria delle situazioni meramente interne, la cui regolamentazione è riservata alla competenza degli Stati Membri, sia stata progressivamente circoscritta dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, anche in materia di cittadinanza europea. In particolare, nel caso *McCarthy*, la Corte ha riconosciuto la propria competenza anche per le questioni che riguardino il diritto di un cittadino che non ha mai esercitato la libertà di circolazione all'interno del territorio europeo, quando l'applicazione della normativa nazionale potrebbe mettere a rischio il "godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell'Unione"¹². Parimenti, nel caso *Delvigne*, la Corte ha riconosciuto la propria competenza, anche se la questione riguardava l'esercizio del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo nello Stato di nazionalità¹³. Questa sentenza appare ancor più significativa se si considera che la disciplina della modalità di esercizio del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo rientra a tutt'oggi nella competenza pressoché esclusiva degli Stati Membri¹⁴.

Infine, la disomogeneità delle normative nazionali in materia di attribuzione della cittadinanza sembra poco compatibile anche con la *ratio* che sta alla base del divieto di discriminazione sancito agli articoli 18 del TFUE e 21 della Carta dei diritti fondamentali, il quale, come sostenuto dalla Corte di Giustizia nel caso *Grzelczyk*¹⁵, mira all'abolizione della disparità di trattamento, in ragione della cittadinanza, degli individui che si trovino nella medesima situazione. Sebbene il divieto di discriminazione abbia sinora

¹² In verità nella sentenza *McCarthy* la Corte di Giustizia ritenne che, in quella circostanza, si fosse di fronte ad un caso ipotetico in cui mancava la violazione effettiva dei diritti. Tuttavia, la Corte specificò che se si fosse realizzata una violazione della sostanza dei diritti, anche una situazione meramente interna avrebbe non solo consentito alla Corte di esprimersi, ma l'avrebbe anche autorizzata a dichiarare la contrarietà della norma statale con il diritto dell'Unione. In questo senso la Corte si era già espressa nel caso *Garcia Avello* riconoscendo il diritto al nome di un cittadino europeo neonato sebbene quest'ultimo avesse anche la nazionalità dello Stato Membro contro cui si ricorreva e non avesse ancora esercitato la libertà di circolazione. Sentenza *Garcia Avello*, cit.

¹³ La Corte ha infatti ritenuto che la partecipazione all'elettorato passivo delle elezioni del Parlamento europeo rientrasse nella competenza dell'Unione. Sentenza *Delvigne* cit..

¹⁴ È ben noto che, nonostante l'articolo 223 del TFUE sancisca il potere del Parlamento di adottare una procedura uniforme per l'elezione dei suoi componenti applicabile a tutti gli Stati Membri, allo stato attuale tale procedura non esiste ad eccezione di alcuni principi comuni fissati nella Decisione 2002/772 CE, Euratom, Decisione del Consiglio, del 25 giugno 2002 e del 23 settembre 2002, che modifica l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione 76/787/CECA, CEE, Euratom. Il potere degli Stati Membri di regolare le modalità di svolgimento delle elezioni per il Parlamento europeo è riconosciuto anche nella sentenza relativa al ricorso per infrazione promosso dalla Spagna contro il Regno Unito per l'estensione da parte di quest'ultimo del diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo a favore dei cittadini del Commonwealth residenti a Gibilterra, ma che non sono cittadini europei. Vedi Corte di Giustizia, sentenza 12 settembre 2006, C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*.

¹⁵ In questo senso si veda la Sentenza *Grzelczyk*, cit., paragrafo 31 e il caso *Eman-Sevinger*. Corte di Giustizia, sentenza 12 settembre 2006, Causa C-300/04, *Eman-Sevinger*. Per un esame approfondito dell'interazione fra il divieto di discriminazione e l'istituto della cittadinanza europea si veda F. FABBRINI, *The Political Side of EU Citizenship in the Context of EU Federalism*, in D. KOCHENOV (a cura di), *EU Citizenship and Federalism*, op. cit., p. 271, 286.

trovato applicazione solo nei confronti dei cittadini europei, è presumibile che il consolidamento, all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione, di alcuni diritti dei cittadini di Stati terzi, unito all'obiettivo dell'Unione di cancellare qualsiasi forma di discriminazione, possa contribuire ad estendere ai cittadini extraeuropei alcune delle prerogative che al momento sono accordate solo ai cittadini dell'Unione. In particolare, se entrerà in vigore l'Accordo di recesso, da una parte, i cittadini britannici che avranno esercitato il diritto di soggiorno prima dell'avvento della Brexit, godranno di un trattamento privilegiato rispetto ai propri connazionali che invece intendano esercitare tale diritto successivamente; dall'altra parte, gli stessi diritti preferenziali riconosciuti ai cittadini britannici nell'Accordo Brexit non saranno garantiti neanche a favore dei cittadini di Stati terzi diversi dal Regno Unito anche se residenti da lungo tempo nel territorio dell'Unione.

Tale inevitabile disparità di trattamento tra individui che si trovano in situazioni di fatto simili sarà difficilmente giustificabile, da parte degli Stati Membri e dell'Unione europea, soprattutto in considerazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione che stanno alla base delle costituzioni nazionali e che sono garantiti nella Carta dei diritti fondamentali. Appare quindi chiaro che gli Stati Membri e l'Unione europea saranno chiamati ad un'opera di uniformazione delle norme in materia di diritti degli individui.

D'altra parte, il diritto dell'Unione europea, soprattutto grazie all'attività di interpretazione della Corte di Giustizia, ha già riconosciuto alcuni diritti a favore dei cittadini di Stati terzi. Oltre ai diritti, garantiti in alcune norme speciali, a favore dei cittadini extraeuropei che lavorano in uno Stato membro¹⁶, sono soprattutto degni di nota i diritti attribuiti ai familiari extraeuropei dei cittadini dell'Unione. Sebbene questi ultimi diritti spettino all'individuo extraeuropeo in ragione del suo rapporto di parentela con un cittadino dell'Unione, la Corte ha più volte sostenuto che essi perdurano, anche se si interrompono i requisiti di legge per cui sono stati riconosciuti, ivi incluso il vincolo di parentela¹⁷. Inoltre, data

¹⁶ A questo proposito si vedano, per esempio, la Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati e la Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari. Per una recente decisione della Corte di Giustizia nella quale si è sostenuto che i cittadini di paesi terzi, che lavorano anche temporaneamente in uno Stato membro, possono invocare le norme in materia di sicurezza sociale applicabili ai cittadini dell'Unione, si veda Corte di Giustizia, sentenza 24 gennaio 2019, Causa C-477/17, *Balandin*. Per un commento sul tema vedi W. CHIAROMONTE, *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, in *Lavoro e diritto*, 2009, 587.

¹⁷ In questo senso si vedano la Sentenza *Baumbast*, cit., nella quale l'individuo di nazionalità di uno Stato terzo aveva perso la condizione di familiare e il cittadino europeo non era più considerato un lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione e la Sentenza *Ruiz Zambrano* nella quale, il godimento effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione era garantito attraverso il riconoscimento del diritto del familiare cittadino di uno Stato terzo. Corte di Giustizia, sentenza 8 marzo 2011, Causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*. Per un commento che riconosce la portata innovatrice di questa sentenza vedi C.M. CANTONE, *La sentenza Zambrano della CGUE: Una rivoluzione*



L'importanza attribuita alle relazioni familiari, la Corte ha spesso giustificato il riconoscimento dei diritti a favore dei familiari extraeuropei dei cittadini dell'Unione in ragione della necessità di rispettare la vita familiare, che, come è ben noto, consiste in un diritto fondamentale dell'individuo garantito anche dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo¹⁸. In sostanza, grazie all'opera della Corte di Giustizia, all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea non si assiste solo al consolidamento di un nucleo di diritti fondamentali dei cittadini europei, ma anche all'affermazione di alcune prerogative dei cittadini di Stati terzi che abbiano dimostrato di avere solidi legami con l'Unione ed i suoi cittadini.

In conclusione, se da un'analisi meramente testuale delle norme dei Trattati, come l'articolo 9 del TUE e il paragrafo 1 dell'articolo 20 del TFUE che ne riproduce pedissequamente il testo, la cittadinanza europea risulta ascrivibile solo a coloro che possiedono la nazionalità di uno Stato Membro, dall'altra parte, il processo di integrazione fra gli Stati Membri e fra i loro popoli, che rientra fra gli obiettivi principali dell'Unione europea, non sembra che possa essere ostacolato per salvaguardare le prerogative dei governi nazionali. A dimostrazione dell'intenzione dell'Unione europea, o quantomeno degli organi a carattere sovranazionale della stessa, di favorire regole uniformi per l'acquisizione della cittadinanza europea, merita di essere menzionata la comunicazione, adottata dalla Commissione, nella quale si invitano gli Stati ad uniformare almeno i principi generali cui le loro normative concernenti l'attribuzione della cittadinanza nazionale devono sottostare, ossia i principi di legalità e non discriminazione¹⁹. Per esempio, i Paesi Bassi, in vista dell'avvento della Brexit, hanno recentemente iniziato un'opera di revisione della normativa nazionale in materia di doppia cittadinanza al fine di favorire l'integrazione, non solo sostanziale, ma anche formale, dei cittadini britannici residenti da lungo tempo nel territorio olandese²⁰.

Tuttavia, queste iniziative nazionali non contribuiscono a garantire un trattamento omogeneo dei cittadini del Regno Unito e di altri paesi terzi nei diversi Stati Membri. Appare quindi necessario un intervento a livello sovranazionale che consenta di estendere lo *status* di cittadino dell'Unione o, perlomeno, i diritti ad esso correlati, a favore di individui che dimostrano un particolare legame con l'Unione.

copernicana?, in *Diritti Comparati*, 2011 e L. AZOULAI, "Euro-Bonds": *The Ruiz Zambrano judgment or the Real Invention of EU Citizenship*, in *Perspectives on Federalism*, 2011, Vol. 3, No. 2, p. 31.

¹⁸ In questo senso si veda Corte di Giustizia, sentenza 11 luglio 2002, Causa C-60/00, *Carpenter*.

¹⁹ Si veda Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni su "Immigrazione, integrazione e occupazione", 3 giugno 2003, COM(2003) 366 definitivo, pp. 24. Per un commento dottrinale che evidenzia la rilevanza della comunicazione si veda F. SAVASTANO *L'opportunità di un modello comune per l'acquisizione della cittadinanza europea*, in *Diritto e Società*, 2018, p. 655, a p. 663.

²⁰ In questo senso si veda *The Netherlands moves to allow dual citizenship by 2019*, in *NewEurope*, 13 settembre 2018, consultabile in <https://www.neweurope.eu/article/the-netherlands-moves-to-allow-dual-citizenship-2019/>

2.3. La cittadinanza europea nel contesto internazionale

Al fine di accertare se possa essere riconosciuto un valore giuridico allo *status* di cittadino europeo nel contesto internazionale, è necessario definire quale sia la rilevanza ed il significato attribuiti al criterio di cittadinanza da parte del diritto internazionale. Infatti, è dalle norme di diritto internazionale generale che trae fondamento la *ratio* dell'articolo 9 del TUE che, riconoscendo lo *status* di cittadino europeo esclusivamente a favore degli individui che abbiano la nazionalità di uno degli Stati Membri, afferma, almeno in termini generali, la competenza esclusiva di tali Stati a disciplinare le modalità di attribuzione della cittadinanza²¹.

La cittadinanza, infatti, è il principale vincolo giuridico, secondo il diritto internazionale, in base al quale le istanze di un individuo possono essere fatte valere da uno Stato nei confronti degli Stati terzi. Il criterio di cittadinanza trova applicazione, a livello internazionale, soprattutto nel momento in cui la tutela dei diritti di un individuo è messa in pericolo o viene meno mentre egli si trova nella giurisdizione di uno Stato straniero. In queste circostanze, lo Stato di nazionalità può prestare soccorso all'individuo, prima che un effettivo pregiudizio si verifichi, attraverso l'assistenza consolare o agire, successivamente alla perpetrazione di una violazione dei diritti del cittadino, nei confronti dello Stato straniero che ha compiuto tale violazione, ricorrendo allo strumento della protezione diplomatica²².

²¹ Per un esame generale del tema si veda J. REZEK, *Le droit international de la nationalité*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1986-III, vol. 198, p. 333 e S. FORLATI, *La cittadinanza nel diritto internazionale*, in L. ZAGATO (a cura di), *Introduzione ai diritti di cittadinanza*, Venezia, 2011, p. 65. Lo stesso principio è stato riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia nello storico caso concernente il diritto degli Stati Uniti a difendere i diritti dei propri cittadini in Marocco. Corte Internazionale di Giustizia, *Rights of Nationals of the United States of America in Morocco*, (*France v. United States of America*), *Judgment*, 27 agosto 1952, in *ICJ Reports*, 1952, p. 176. Per alcune recenti riflessioni dottrinali sul tema vedi S. MOSCATELLI, *L'evoluzione del rapporto di cittadinanza nel diritto internazionale*, in L. FRANCESCHETTI – G. NUCERA, *Immigrazione: inclusione, cittadinanza, legalità*, Napoli, 2014, p. 91, L. PILGRAM, *International Law and European Nationality Laws*, in EUDO Citizenship Observatory, *Comparative Report*, RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2011/1 e P. GARGIULO, *La cittadinanza tra diritto internazionale, diritto dell'Unione europea e diritti nazionali*, in F. CARRERA – E. GALASSI (a cura di), *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, cittadinanza e rappresentanza (VII Rapporto)*, Roma, 2014.

²² Il diritto internazionale disciplina gli strumenti dell'assistenza consolare e della protezione diplomatica in maniera diversa e distinta. Ciò è dovuto al fatto che si tratta di due forme molto differenti di supporto ad un cittadino che si trovi ad interagire con uno Stato terzo. L'assistenza consolare viene, infatti, fornita al cittadino che incontra difficoltà mentre si trova nel territorio di uno Stato straniero. Al contrario, la protezione diplomatica implica che già sussista una violazione dei diritti che il diritto internazionale riconosce a favore di un individuo e che tale violazione sia ascrivibile ad uno Stato straniero. In conseguenza di questa violazione, lo Stato di cittadinanza può utilizzare vari strumenti sia politici che giuridici per agire contro lo Stato straniero offensore. Tuttavia, ciò che accomuna la protezione diplomatica e l'assistenza consolare è proprio la rilevanza che il diritto internazionale riconosce al legame tra un individuo e lo Stato di cittadinanza ai fini dell'esercizio di tali forme di tutela. Per questo motivo, nella presente trattazione questi due strumenti verranno menzionati contestualmente o alternativamente. Per un'analisi dettagliata delle diverse caratteristiche dell'assistenza consolare e della protezione diplomatica si vedano E. KUSSBACH, *Vienna Convention on Consular Relations*, in *Encyclopedia of Public International Law*, 1986, p. 388 e C. AMERASINGHE, *Diplomatic Protection*, Oxford, 2008.



È proprio grazie all'evoluzione delle norme di diritto internazionale in materia di protezione diplomatica che il tema della cittadinanza e dei diritti scaturenti da essa è uscito dalla sfera esclusiva di competenza degli Stati. Infatti, nell'ambito del diritto internazionale, si sono affermati alcuni principi che delimitano il carattere di esclusività di questa competenza. Per esempio, in base al principio del “*genuine link*”, formulato dalla Corte internazionale di giustizia, non può essere opponibile, nell'ambito dell'ordinamento internazionale, una cittadinanza conseguita attraverso un procedimento di naturalizzazione che non si fondi su un legame concreto fra lo Stato e l'individuo naturalizzato²³. Sebbene tale principio non abbia trovato riconoscimento formale nell'opera di codificazione delle norme di diritto internazionale in materia di protezione diplomatica, contenute nel Progetto di articoli adottato nel 2006 dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite²⁴, esso può ugualmente tornare utile per valutare la solidità ed effettività dei diversi legami giuridici che mettono in relazione uno stesso individuo con Stati differenti. Ciò è vero soprattutto nei casi di cittadinanza multipla nei quali sussistono più relazioni giuridiche (le diverse nazionalità) che hanno la stessa validità formale sul piano del diritto internazionale, ma che si differenziano tra di loro alla luce della presenza o meno di elementi concreti come la residenza o lo svolgimento di attività economicamente rilevanti, capaci di delineare il tipo di connessione che intercorre fra un individuo ed il territorio e l'ordinamento di uno Stato²⁵. In particolare, il summenzionato Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale considera questi elementi concreti idonei per riconoscere il diritto di uno Stato ad esercitare la protezione diplomatica nei confronti di quegli individui per i quali non è possibile fare affidamento sul criterio della cittadinanza, ossia gli apolidi ed i rifugiati. In questa ipotesi, infatti, in base all'articolo 8 del Progetto del 2006, spetta allo Stato di residenza intervenire in protezione diplomatica.

Alla luce di questa breve riflessione sull'efficacia del criterio di cittadinanza per l'esercizio della protezione diplomatica nel diritto internazionale, si può quindi concludere che, sebbene all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale, tale criterio sia la regola principale in base alla quale riconoscere il diritto di uno Stato di agire in difesa di un individuo quando questi si trovi al di fuori della sua giurisdizione, tale parametro non esaurisce tutte le tipologie di legami giuridicamente rilevanti, fra un soggetto ed uno Stato. Infatti, alcuni rapporti che prescindono dal criterio della cittadinanza, come il vincolo che intercorre fra

²³ In questo senso si veda Corte internazionale di giustizia, *Nottebbhom, (Liechtenstein v. Guatemala), Judgment*, 6 aprile 1955, in *ICJ Reports*, 1955, p. 4.

²⁴ International Law Commission, *Draft articles on Diplomatic Protection* in *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10)*.

²⁵ Proprio sulla presenza dell'elemento della residenza la Corte internazionale di giustizia, nel caso *Nottebbhom*, ha riconosciuto quale fra le due cittadinanze possedute da Nottebbhom fosse quella dominante. Per un esame approfondito del tema della cittadinanza multipla nel diritto internazionale si veda A. BOLL, *Multiple Nationality and International Law*, Leiden, 2007.

un individuo e lo Stato di residenza, possono ugualmente creare un legame sufficientemente solido da consentire a tale Stato di agire per conto dell'individuo nel contesto internazionale.

L'ordinamento dell'Unione europea è il primo regime internazionale ad aver riconosciuto uno *status* giuridico dell'individuo autonomo rispetto a quello della nazionalità di uno Stato, com'è appunto la cittadinanza europea. Se, da una parte, tale *status* si consegue con il possesso della cittadinanza di uno Stato Membro, dall'altra parte, esso ha assunto un'identità e dei contenuti indipendenti rispetto alla nazionalità²⁶.

Attualmente, lo *status* di cittadino europeo ha trovato riconoscimento solo nell'ordinamento giuridico dell'Unione per due ordini di motivi. Da una parte, tale *status* è una creazione giuridica di quest'ultimo ordinamento e quindi non può produrre effetti al di fuori dell'Unione eccetto nel caso in cui gli Stati terzi ne riconoscano l'efficacia all'interno dei propri ordinamenti e sul piano internazionale. Dall'altra parte, lo *status* di cittadino europeo conferisce prevalentemente diritti esercitabili nell'ambito geografico dell'Unione. L'unico diritto che i cittadini europei possono invocare al di fuori del territorio dell'Unione è il diritto all'assistenza consolare sancito all'articolo 23 del TFUE²⁷, in base al quale un cittadino dell'Unione può richiedere la protezione degli agenti diplomatici e consolari degli Stati Membri diversi dallo Stato di nazionalità quando egli si trovi nel territorio di un paese terzo in cui lo Stato di cittadinanza non è rappresentato da organi diplomatici propri²⁸.

Appare quindi opportuno esaminare se l'esercizio di questo diritto possa contribuire all'affermazione dello *status* di cittadino europeo come criterio giuridico rilevante anche nell'ordinamento internazionale. In primo luogo, dal momento che il diritto all'assistenza consolare può essere invocato dal cittadino europeo nel territorio di uno Stato terzo, appare necessario il consenso di quest'ultimo affinché possa essere prestata l'assistenza da parte di uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza. Alla luce della prassi internazionale più recente, si può rilevare che nessun paese terzo si è finora opposto agli interventi di assistenza che le autorità consolari e diplomatiche di uno o più Stati Membri hanno fornito a tutti i

²⁶ Cfr. *supra* Paragrafo 2.2. Per l'opinione che la cittadinanza ha sviluppato una natura "cosmopolita" si veda F. SAVASTANO, *L'opportunità*, *op. cit.*, p. 658 e F. STRUMIA, *Supranational Citizenship*, in A. SHACHAR – R. BAUBÖCK – I. BLOEMRAAD – M. VINK (a cura di), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017.

²⁷ Per un commento sulla limitata dimensione internazionale della cittadinanza europea si veda I. INGRAVALLO, *La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 139

²⁸ Per un commento all'articolo 23 del TFUE si vedano A. IANNIELLO SALICETI, *The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services*, in *European Public Law*, 2011, p. 91 e A. VERMEER-KÜNZLI, *Where the law becomes irrelevant: consular assistance and the European Union*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, p. 965.



cittadini europei, indipendentemente dalla loro nazionalità²⁹. È chiaro che la mera acquiescenza degli Stati terzi a queste forme di assistenza non può essere equiparata al formale riconoscimento dello *status* di cittadino dell'Unione europea, sul piano internazionale, come criterio giuridico alternativo a quello tradizionale della nazionalità. Gli interventi di assistenza messi in atto, a favore dei cittadini dell'Unione, da parte delle autorità consolari degli Stati Membri diversi da quello di cittadinanza sembrano essere assimilabili, sul piano del diritto internazionale, all'esercizio di una funzione di "intermediazione" in cui lo Stato Membro che interviene agisce per conto dello Stato di cittadinanza, piuttosto che all'espressione di un potere autonomo degli Stati Membri fondato sul rapporto fra questi ultimi ed i cittadini europei³⁰. Appare, invece, significativo il fatto che, all'interno dell'Accordo Brexit, in particolare all'articolo 127, si riconosca che, dopo il recesso, il Regno Unito sarà tenuto a rispettare solo due dei diritti garantiti nei Trattati istitutivi a favore dei cittadini dell'Unione, ossia la libertà di circolazione e il diritto all'assistenza consolare³¹. Di conseguenza, con l'entrata in vigore dell'Accordo Brexit, il Regno Unito sarebbe il primo Stato terzo a riconoscere formalmente il diritto sancito all'articolo 23 del TFUE.

In secondo luogo, l'esercizio di tale diritto potrebbe contribuire a riconoscere, sul piano internazionale, la rilevanza dello *status* di cittadino dell'Unione, come criterio giuridico autonomo che lega uno Stato Membro ed i cittadini europei che non hanno la sua nazionalità. A tale scopo, l'Unione europea e soprattutto gli Stati Membri dovrebbero dimostrare alla comunità internazionale la loro reale intenzione di applicare tale *status* come criterio alternativo rispetto a quello della nazionalità. Al momento, una simile intenzione degli Stati Membri sembra non sussistere come dimostra il fatto che il Consiglio ha impiegato molti anni per adottare la Direttiva 2015/637 che ha ad oggetto la creazione di misure di cooperazione e

²⁹ Esempi di questi interventi a sostegno dei cittadini dell'Unione in territorio extraeuropeo sono la catastrofe provocata dal terremoto del 2011 in Giappone e lo stato di emergenza derivante dalle rivolte politiche del 2011 in Egitto e in Libia.

³⁰ I paesi terzi dovrebbero pertanto riconoscere questa forma di intermediazione tra gli Stati Membri sulla base del principio generale del diritto internazionale che consente a qualsiasi Stato di nazionalità di assistere i propri cittadini con strumenti di sua scelta. In definitiva, il criterio in base al quale è consentita l'assistenza consolare dei cittadini dell'UE rimarrebbe comunque la nazionalità di un individuo. Per un'argomentazione più articolata di questa teoria si veda P. VIGNI, *The Right of EU Citizens to Consular Protection: A Step towards Recognition of EU Citizenship in Third Countries?*, in D. KOCHENOV (a cura di), *EU Citizenship and Federalism*, *op. cit.*, p. 584.

³¹ L'articolo 127 dell'Accordo di recesso sancisce che il Regno Unito è tenuto al rispetto del diritto dell'Unione europea nel periodo di transizione che va dal momento dell'entrata in vigore dell'Accordo al termine, previsto all'articolo 126 dello stesso, che corrisponde al 31 dicembre 2020. Tuttavia, il Regno Unito è esonerato dal garantire alcuni diritti dei cittadini dell'Unione, ossia il diritto al voto alle elezioni del Parlamento europeo e comunali e il diritto di petizione. Tali diritti, infatti, sono propri del legame politico che esiste fra un cittadino europeo e gli Stati Membri. Dal momento che invece il diritto alla libera circolazione dei cittadini previsto all'articolo 21 del TFUE e il diritto all'assistenza consolare sancito dall'articolo 23 del TFUE non sono espressamente menzionati se ne deduce che essi debbano essere garantiti dal Regno Unito anche dopo il recesso.



coordinamento tra gli Stati Membri al fine di garantire in maniera più efficace il diritto alla protezione consolare per i cittadini dell'Unione non rappresentati³².

Ancora maggior scetticismo ha suscitato negli Stati Membri l'ipotesi di estendere il diritto previsto all'articolo 23 del TFUE agli individui residenti nel territorio dell'Unione che non siano però cittadini europei. Sebbene l'articolo 5 della Direttiva 2015/637 riconosca il diritto all'assistenza consolare anche ai familiari del cittadino europeo che abbiano la nazionalità di uno Stato terzo, la volontà degli Stati Membri di limitare la titolarità di questo diritto ai soli cittadini dell'Unione è apparsa evidente, per esempio, nel momento in cui il Consiglio non ha recepito il suggerimento del Parlamento europeo di estendere il diritto previsto all'articolo 23 del TFUE anche agli apolidi ed ai rifugiati residenti nel territorio dell'Unione³³. Il mancato inserimento di queste categorie di persone fra i beneficiari del diritto all'assistenza consolare appare ancor più discutibile se si considera che il diritto internazionale, come dimostra il summenzionato articolo 8 del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica della Commissione del diritto internazionale, riconosce un simile potere a favore dello Stato di residenza. Non è intenzione di chi scrive mettere sullo stesso piano queste due fattispecie giuridiche dal momento che le norme dell'Unione europea relative all'assistenza consolare sanciscono un diritto dell'individuo a cui corrisponde un obbligo per gli Stati Membri mentre le disposizioni del Progetto di articoli sulla protezione diplomatica stabiliscono la mera facoltà per lo Stato di residenza di intervenire in protezione diplomatica a favore dell'apolide o del rifugiato. Tuttavia, data l'eccezionalità degli interventi previsti dall'articolo 23 del TFUE e soprattutto dalla Direttiva 2015/637 e anche alla luce del fatto che gli apolidi ed i rifugiati non possono godere dell'assistenza consolare dello Stato di cittadinanza, in quanto inesistente o non disposto ad intervenire, sarebbe stato forse più coerente con lo spirito delle norme internazionali in materia di tutela dei diritti degli apolidi e dei rifugiati oltre che con i valori dell'Unione europea, espressi anche all'articolo 2 del TUE, ammettere una simile estensione del diritto all'assistenza consolare anche a favore di queste categorie di individui.

Infine, sembra opportuno fare cenno ad una situazione che, nel caso si realizzasse, potrebbe favorire significativamente il riconoscimento dello *status* di cittadino europeo come criterio giuridico rilevante nell'ordinamento internazionale. Intendiamo riferirci alla possibilità che venga attribuita all'Unione europea la competenza a fornire l'assistenza consolare ai propri cittadini che si trovano in uno Stato terzo. In questo caso, chiaramente il criterio della nazionalità non troverebbe applicazione, se non

³² Direttiva 2015/637 del Consiglio, 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE.

³³ In questo senso si veda l'Emendamento 7 all'interno della Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 ottobre 2012 sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero, 2014/C 72 E/1.

indirettamente. Infatti, l'unico legame giuridico esistente fra l'Unione ed i suoi cittadini consiste appunto nello *status* di cittadino europeo. Ciò garantirebbe quantomeno l'uniforme applicazione del diritto previsto all'articolo 23 del TFUE, che, allo stato attuale, ha, invece, un contenuto variabile in ragione delle diverse normative degli Stati Membri concernenti questa materia.

Tale ipotesi non è così remota se si considera la proposta della Commissione europea, contenuta nel Libro Verde del 2006 sulla protezione diplomatica e consolare³⁴, di trasferire la competenza dell'assistenza consolare dalle autorità diplomatiche degli Stati Membri alle Delegazioni dell'Unione nei paesi terzi³⁵.

Questo argomento riapre il problema della legittimità e dell'effettività del ruolo dell'Unione europea come soggetto di diritto internazionale. Sebbene la questione per la sua vastità e complessità richieda una trattazione separata, ai fini della presente analisi, è comunque importante evidenziare due aspetti.

Dal punto di vista dell'ordinamento giuridico internazionale, se si riconoscesse all'Unione il potere di garantire l'assistenza consolare ai suoi cittadini, si introdurrebbe una novità assoluta dal momento che l'Unione europea sarebbe la prima organizzazione internazionale ad esercitare un potere nei confronti di un individuo non in ragione del fatto che egli è un suo funzionario³⁶, ma in quanto soggetto legato all'organizzazione in base ad un criterio giuridico diverso, ossia la cittadinanza europea.

Sul piano del diritto dell'Unione europea, il trasferimento, dagli Stati Membri all'Unione, della competenza a prestare l'assistenza consolare richiederebbe una modifica sostanziale dell'apparato normativo. Infatti, sebbene esistano già alcuni settori specifici, come, per esempio, la politica commerciale, nei quali l'Unione, in ragione della sua competenza esclusiva, agisce a livello internazionale in sostituzione degli Stati Membri nelle relazioni con gli Stati terzi³⁷, l'esercizio della protezione

³⁴ Commissione europea, Libro Verde su “*La protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi?*”, COM/2006/712, definitivo.

³⁵ Il diritto dell'Unione europea riconosce già un ruolo alle delegazioni nel garantire il diritto all'assistenza consolare. Infatti, il paragrafo 3 dell'articolo 35 del TUE stabilisce che esse “contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi di cui all'articolo 20, paragrafo 2, lettera c) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle misure adottate in applicazione dell'articolo 23 di detto trattato”.

³⁶ Il diritto internazionale riconosce, da una parte, la responsabilità internazionale di un'organizzazione per gli atti compiuti da un suo funzionario nell'esercizio delle sue funzioni. In questo senso si veda il Progetto di articoli della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite sulla responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali. Commissione del diritto internazionale, *Draft Articles on Responsibility of International Organizations*, UN Doc. A/66/10. Dall'altra parte, in base al diritto internazionale generale, un'organizzazione ha il potere di intervenire in protezione diplomatica a difesa di un suo individuo-organo. Tale potere è esercitato a tutela della funzione e non dell'individuo in quanto tale. In questo senso si veda il parere consultivo adottato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Bernadotte*. Corte internazionale di giustizia, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion*, 11 aprile 1949, in *ICJ Reports*, 1949, 174. Per un esame approfondito di entrambe le questioni vedi J. KLABBERS, *Introduction to International Organizations Law*, Cambridge, 2015.

³⁷ Si pensi in particolare alla partecipazione dell'Unione europea di fronte agli organi di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione Mondiale del Commercio in sostituzione di ognuno Stati Membri nelle controversie riguardanti la materia del commercio internazionale.

diplomatica e consolare è ancora considerato una funzione legata alla sovranità statale alla quale gli Stati Membri sono ancora poco disposti a rinunciare. Al momento, l'unica ipotesi in cui sembra più probabile che la prestazione di tale protezione da parte degli organi dell'Unione possa essere ammessa è il caso in cui i cittadini europei, bisognosi di soccorso, si trovino nel territorio del Regno Unito dopo l'entrata in vigore dell'Accordo Brexit (qualora, ovviamente, tali ipotesi si realizzino). Come abbiamo accennato in precedenza, l'articolo 127 di tale accordo impone al Regno Unito di garantire ai cittadini europei il diritto sancito all'articolo 23 del TFUE. Sebbene il testo di quest'ultima norma riconosca solo il potere degli agenti diplomatici degli Stati Membri di prestare assistenza ai cittadini dell'Unione, l'approccio utilizzato durante i negoziati dell'Accordo di recesso, secondo il quale gli Stati Membri hanno interamente delegato all'Unione la negoziazione dei diritti dei cittadini, potrebbe prospettare una diversa forma di garanzia del diritto all'assistenza consolare per i cittadini europei che si trovino nel territorio britannico. Tale assistenza potrebbe, infatti, essere prestata dall'Unione attraverso le sue delegazioni la cui competenza sarà difficilmente messa in dubbio dal Regno Unito. Ciò potrebbe rappresentare un esempio anche per altri paesi terzi.

D'altra parte, l'attribuzione di una simile competenza all'Unione europea potrebbe favorire il consolidamento del suo ruolo di soggetto internazionale capace di tutelare i diritti degli individui a livello internazionale anche a favore dei cittadini di Stati terzi che risiedono in maniera permanente nel territorio europeo. Infatti, gli organi dell'Unione a maggior carattere sovranazionale, come il Parlamento e la Commissione³⁸, hanno più volte tentato di riconoscere diritti, simili a quelli spettanti ai cittadini dell'Unione, a favore di quegli individui che, pur non avendo la cittadinanza di uno degli Stati Membri, dimostrino un particolare attaccamento all'ordinamento giuridico e ai valori dell'Unione stessa.

È comunque innegabile che l'opera di convincimento nei confronti degli Stati terzi a favore del riconoscimento della validità dello *status* di cittadino europeo come criterio giuridico, anche a livello internazionale, spetti all'Unione e, soprattutto, agli Stati Membri i quali dovranno essere disposti a rinunciare ad alcune delle loro prerogative di Stati sovrani a vantaggio di una forma di garanzia dei diritti degli individui che prescindano dalla nazionalità.

3. La cittadinanza europea nell'Accordo Brexit

Dopo aver esaminato quale ruolo possa essere riconosciuto allo *status* di cittadino dell'Unione europea all'interno dell'ordinamento giuridico internazionale e di quello dell'Unione, è necessario analizzare in quale modo l'Accordo Brexit disciplina la tutela dei diritti degli individui che sono titolari di tale *status* o

³⁸ Si veda in questo senso l'orientamento espresso dalla Commissione europea in, *Commission Staff Working Document Executive Summary of the Fitness Check on EU Legislation on legal migration*, 29 marzo 2019, SWD (2019) 1056 final.

che l'abbiano posseduto e poi perso come sarà il caso dei cittadini britannici³⁹. Tale analisi servirà a comprendere se l'Accordo di recesso rafforzi o indebolisca non solo i diritti inerenti allo *status* di cittadino europeo, ma anche l'essenza stessa di questa condizione giuridica, come fonte autonoma di diritti individuali. Sebbene l'entrata in vigore di tale accordo sia, al momento in cui si scrive, ancora incerta, l'analisi del contenuto di questo strumento appare comunque rilevante. Infatti, esso costituisce il primo atto giuridico in cui si sancisce quali diritti dei cittadini europei, secondo l'Unione ed i suoi Stati Membri, debbano essere garantiti anche da parte di uno Stato terzo.

Anche ad un esame superficiale delle norme dell'Accordo di recesso, sono rilevabili alcuni elementi che sembrano riconoscere particolare rilevanza allo *status* di cittadino europeo.

Come già avuto modo di affermare in precedenza⁴⁰, infatti, l'Accordo Brexit si serve dello *status* di cittadino dell'Unione, e non di quello di cittadino di uno Stato Membro, per identificare i soggetti titolari dei diritti sanciti nell'Accordo stesso. Questo approccio costituisce sicuramente un elemento che rafforza, dal punto di vista formale, tale *status* in quanto incoraggia a ritenere che questa categoria di individui debba essere tutelata in maniera uniforme in ragione dello stretto legame che essi hanno con l'Unione europea. Ciò è tanto più vero nei confronti dei cittadini britannici, i quali, con il recesso del Regno Unito, perderanno lo *status* di cittadini dell'Unione, ma conserveranno i diritti acquisiti nel periodo in cui sono stati titolari di tale *status*. In particolare, la condizione giuridica di cittadino europeo è risultata uno strumento essenziale, non solo giuridico, ma anche politico, per risolvere la controversa posizione degli individui residenti nell'Irlanda del Nord (quindi in territorio britannico) che possiedono sia la cittadinanza britannica che quella della Repubblica di Irlanda (Stato Membro dell'Unione). Infatti, tali individui conserveranno non solo i diritti, ma anche lo *status* formale di cittadini europei⁴¹.

D'altra parte, la rilevanza riconosciuta alla salvaguardia dei diritti dei cittadini dell'Unione emerge dal fatto che, sin dall'inizio dei negoziati relativi al recesso del Regno Unito, si è deciso di disciplinare tale materia

³⁹ Per un primo commento sull'impatto dell'Accordo di recesso del Regno Unito sul godimento dei diritti dei cittadini europei si veda M. TROMBETTA, *Brexit e diritti di cittadinanza*, in www.iusinitinere.it, 2018 e più recentemente O. PORCHIA, *Citizens' rights in the post Brexit scenario*, in *ERA Forum*, 2019, p. 585.

⁴⁰ Vedi *supra* Paragrafo 1.

⁴¹ La questione è disciplinata nel Protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord, annesso all'Accordo di recesso del Regno Unito come modificato il 17 ottobre 2019, che, al settimo considerando, riconosce la particolare condizione dei cittadini dell'Irlanda del Nord che conservano il diritto alla doppia cittadinanza in conformità all'articolo 1(vi) dell'Accordo di Belfast del 1998 concluso dal Regno Unito e dall'Irlanda e conosciuto come Good Friday Agreement. Cfr. *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland, Belfast 10 aprile 1998*, reperibile in https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf.

in un'autonoma sezione dell'Accordo, ossia la Parte Seconda⁴². Il carattere fondamentale dei diritti sanciti in questa sezione è desumibile anche da altre norme dell'Accordo Brexit. Per esempio, l'articolo 178(2)(a) prevede che gli obblighi stabiliti nella Parte Seconda non possano essere disapplicati a titolo di misura correttiva temporanea in caso di controversia tra i due enti parti dell'Accordo⁴³. Tale approccio sembra essere assimilabile a quello adottato dal diritto internazionale in materia di contromisure, secondo il quale la violazione dei diritti fondamentali dell'individuo non è consentita come forma di rappresaglia nemmeno nei confronti di uno Stato che abbia perpetrato una simile violazione⁴⁴.

Inoltre, la rilevanza dello *status* di cittadino dell'Unione e della tutela dei diritti ad esso connessi emerge anche dal fatto che, nel disciplinare questa materia, la Parte Seconda dell'Accordo Brexit adotta un approccio basato sull'allontanamento progressivo del Regno Unito dall'ordinamento giuridico dell'Unione. Tale approccio sembra essere giustificato dalla necessità di garantire che, dopo la Brexit, la sostanza dei diritti riconosciuti ai cittadini europei residenti nel Regno Unito e ai cittadini britannici stabiliti nel territorio di uno degli Stati Membri, non si discosti in maniera eccessiva dal contenuto dei diritti garantiti a favore dei cittadini europei che si trovano nel territorio dell'Unione. Per realizzare questo allontanamento progressivo fra il Regno Unito e l'Unione europea, l'Accordo Brexit individua infatti tre fasi temporali consecutive: il periodo di transizione, un periodo di otto anni successivo ad esso ed il momento del definitivo distacco del Regno Unito dall'Unione⁴⁵.

Se alcuni aspetti dell'Accordo Brexit che abbiamo evidenziato possono far sperare che esso contribuisca a riconoscere, a favore dello *status* di cittadino europeo, un ruolo e, quindi, un'efficacia anche al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione, è innegabile che i diritti sanciti nella Parte Seconda di tale accordo siano decisamente limitati rispetto a quelli che il diritto dell'Unione riconosce a favore dei propri cittadini.

⁴² Per la rilevanza del tema della tutela dei diritti dei cittadini si veda CONSIGLIO EUROPEO, *Orientamenti a seguito della notifica del Regno Unito a norma dell'articolo 50 del TUE*, 29 aprile 2017, EUCO XT 20004/17.

⁴³ Più precisamente, le misure correttive temporanee, previste all'articolo 178 dell'Accordo di recesso, si applicano nel caso in cui sia stato emesso un lodo arbitrale dal tribunale arbitrale incaricato, in base al Titolo III della Parte Sesta dell'Accordo, di risolvere una controversia fra il Regno Unito e l'Unione europea relativa all'applicazione dell'Accordo stesso e la parte soccombente non abbia dato esecuzione al lodo arbitrale in un tempo ragionevole.

⁴⁴ Per un esame approfondito del tema dei limiti al diritto di adottare contromisure si veda C. FOCARELLI, *Le contromisure nel diritto internazionale*, Roma, 1994 e T. FRANCK, *On Proportionality of Countermeasures in International Law*, in *American Journal of International Law*, 2008, p. 715.

⁴⁵ Nel periodo di transizione, che, secondo l'attuale testo dell'articolo 126 dell'Accordo Brexit, va dall'entrata in vigore dell'Accordo Brexit al 31 dicembre 2020, il Regno Unito sarà tenuto ad applicare il diritto dell'Unione europea ad eccezione di alcune norme specifiche. Nel periodo intermedio di 8 anni, soprattutto in relazione all'attuazione della Parte Seconda dell'Accordo, gli organi giudiziari e amministrativi del Regno Unito dovranno tenere conto dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea e le loro decisioni saranno soggette a controlli più o meno diretti dell'Unione stessa. Infine, alla conclusione del secondo periodo, il Regno Unito e l'Unione saranno vincolati a garantire i diritti dei cittadini solo in conformità alle disposizioni della Parte Seconda dell'Accordo.

Innanzitutto, un limite è rappresentato dal fatto che la categoria dei soggetti titolari dei diritti sanciti nella Parte Seconda dell'Accordo Brexit è circoscritta ai cittadini britannici ed europei che abbiano esercitato il diritto di soggiorno, rispettivamente, nel territorio di uno Stato Membro dell'Unione e nel Regno Unito (i cosiddetti Stati ospite), prima della fine del periodo di transizione⁴⁶. Di conseguenza, i cittadini del Regno Unito e dell'Unione, che si stabiliranno negli stessi territori dopo tale data, godranno solo dei diritti riconosciuti dall'ordinamento giuridico dello Stato ospite e dalle norme di diritto internazionale in materia di tutela degli stranieri e dei diritti umani⁴⁷. Tale approccio restrittivo della Parte Seconda dell'Accordo Brexit riguarda anche l'applicazione di una norma fondamentale del diritto dell'Unione europea, ossia il principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Infatti, l'articolo 12 dell'Accordo stabilisce che tale principio si applica solo ai diritti sanciti nella Parte Seconda dello stesso ed esclusivamente a favore dei titolari di tali diritti. A questo va aggiunto che non esistono altre norme dell'Accordo Brexit che prevedono l'applicazione di questo principio in relazione a fattispecie diverse. Perciò, forme di discriminazione basate sulla nazionalità saranno ammissibili, in base all'Accordo, nei confronti di coloro che si troveranno in uno Stato ospite dopo il recesso del Regno Unito.

Inoltre, anche coloro che eserciteranno il diritto di soggiorno in uno Stato ospite prima del termine del periodo di transizione e che, quindi, in base alle disposizioni della Parte Seconda dell'Accordo di recesso, dovrebbero godere dei diritti che spettano di solito ai cittadini europei stabiliti in uno Stato Membro, potrebbero essere soggetti a limitazioni della loro sfera giuridica capaci di produrre effetti discriminatori. Infatti, mentre, in base all'articolo 17 dell'Accordo Brexit, i diritti economici degli individui stabiliti in uno Stato ospite sono garantiti anche in caso di un cambiamento di *status*, per esempio, da studente a lavoratore o da lavoratore a pensionato, che avvenga dopo la fine del periodo di transizione⁴⁸, lo stesso non si può dire per i diritti inerenti alla sfera personale. Per esempio, un cittadino dell'Unione, stabilito nel Regno Unito prima della conclusione del periodo di transizione, potrà godere del diritto al ricongiungimento con il proprio coniuge solo se il matrimonio con quest'ultimo sarà avvenuto prima della fine dello stesso periodo di transizione. Quindi, anche due individui che avranno esercitato il diritto di soggiorno nello stesso momento e che, quindi, teoricamente saranno nella stessa posizione giuridica in base all'Accordo di recesso, si vedranno riconoscere diritti diversi in ragione delle loro scelte di vita

⁴⁶ Articolo 10 dell'Accordo di recesso.

⁴⁷ Per un'opinione critica sulla portata limitativa dell'Accordo Brexit in relazione alla categoria dei titolari dei diritti si veda S. SMISMANS, *EU citizens' rights post Brexit: why direct effect beyond the EU is not enough*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 443.

⁴⁸ In verità, altri diritti sono limitati. Per esempio, in base all'articolo 23(2) dell'Accordo di recesso il Regno Unito non sarà più tenuto a fornire assistenza sociale ai cittadini dell'Unione che siano sul suo territorio per turismo o in cerca di lavoro. Ugualmente lo Stato britannico non sarà tenuto a provvedere aiuti allo studio ai cittadini europei che non abbiano lo *status* di lavoratori.

personale. Tale disparità di trattamento appare grave soprattutto perché va a ledere un diritto fondamentale dell'individuo, ossia la libertà di determinare la propria vita familiare, che, com'è noto, è garantita sia nell'articolo 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione che nell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

A queste restrizioni oggettive dei diritti, si aggiunge il limite all'applicazione territoriale di essi che colpisce tutti i cittadini britannici, i quali, perdendo lo *status* di cittadini europei, potranno godere dei diritti previsti nella Parte Seconda dell'Accordo Brexit solo nello Stato Membro ospite e non nell'intero territorio dell'Unione.

L'Accordo sembra quindi riconoscere ai titolari dei diritti della Parte Seconda una sfera giuridica decisamente più ristretta rispetto a quella tradizionalmente garantita ai cittadini europei che a qualsiasi titolo si trovano nel territorio di uno Stato Membro diverso da quello di cittadinanza.

Tuttavia, le maggiori lacune ed ambiguità dell'Accordo riguardano gli strumenti che esso predispone per garantire l'effettiva salvaguardia di questi diritti già limitati.

Innanzitutto, l'Accordo stabilisce un autonomo sistema di controllo per l'attuazione e l'esecuzione degli obblighi sostanziali da esso sanciti. Al vertice di tale sistema è collocato il Comitato misto⁴⁹. Questo organo sembra destinato a svolgere una funzione di controllo politico sull'attuazione in generale dell'Accordo da parte dei due contraenti piuttosto che sull'effettivo rispetto dei singoli obblighi pattizi. Tale strumento appare quindi poco efficace per garantire la tutela dei diritti degli individui⁵⁰ per i quali sono necessarie procedure che consentano la loro partecipazione, più o meno diretta.

A tale scopo, l'articolo 4 dell'Accordo Brexit riconosce l'efficacia diretta delle sue norme che rispettino le condizioni richieste dal diritto dell'Unione. Tuttavia, tale articolo non stabilisce obblighi dettagliati nei confronti del Regno Unito, il quale, com'è importante ricordare, dopo la fine del periodo di transizione, non sarà più vincolato al rispetto del diritto dell'Unione e al principio del primato di tale diritto. Sarà quindi lasciata alla discrezionalità dello Stato britannico la scelta delle modalità con le quali garantire l'efficacia diretta delle norme dell'Accordo Brexit all'interno del suo ordinamento giuridico. Ugualmente, l'obbligo, sancito all'articolo 4(5) dell'Accordo, nei confronti delle autorità giudiziarie ed amministrative del Regno Unito, di tenere conto della giurisprudenza della Corte di Giustizia per l'interpretazione

⁴⁹ L'articolo 164 dell'Accordo di recesso stabilisce che il Comitato misto è un organo paritetico composto dai rappresentanti dell'Unione europea e del Regno Unito.

⁵⁰ Sebbene l'articolo 165(1)(a) dell'Accordo Brexit imponga l'istituzione di un Comitato specializzato per i diritti dei cittadini, che dovrebbe coadiuvare il Comitato misto nell'attività di controllo del rispetto di tali diritti, sembra che, per ora, a tale organo sia riconosciuta solo la funzione consultiva in quanto il potere di adottare decisioni è attribuito solo al Comitato misto.

dell'Accordo stesso, sembra lasciare un ampio margine di libertà a tali autorità di decidere se e fino a che punto conformarsi a tale giurisprudenza.

Lo strumento più efficace per garantire l'effettiva salvaguardia dei diritti sanciti nella Parte Seconda dell'Accordo Brexit consiste nel riconoscimento della competenza pregiudiziale della Corte di Giustizia per le questioni inerenti all'interpretazione di tale parte. In base all'articolo 158 dell'Accordo, anche i giudici britannici hanno la facoltà di presentare un ricorso in via pregiudiziale in relazione a cause iniziate non oltre l'intervallo di tempo di otto anni successivo al periodo di transizione⁵¹. Trattandosi però di una mera facoltà e considerando che il Regno Unito non sarà più vincolato dal diritto dell'Unione europea, tali giudici potrebbero non reputare impellente l'esigenza di rivolgersi alla Corte di Giustizia.

Infine, com'è noto, nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'Unione, la funzione di controllo sull'effettiva attuazione, da parte degli Stati Membri, degli obblighi normativi, ivi inclusi quelli contenuti nei trattati internazionali stipulati dall'Unione, come per esempio l'Accordo Brexit, è riconosciuta alla Commissione, la quale, nell'esercizio di tale funzione, dispone di un proprio potere investigativo che, notoriamente, può essere attivato anche dalla denuncia di privati e sfociare, nei casi più gravi, in una procedura di infrazione. Al fine di sottoporre il Regno Unito ad una simile forma di controllo, l'articolo 159 dell'Accordo Brexit impone l'istituzione di un'autorità indipendente all'interno dell'ordinamento britannico con funzioni analoghe a quelle della Commissione europea. Tuttavia, suscita perplessità il fatto che tale autorità sarà istituita nell'ambito, e secondo le regole, dell'ordinamento statale che sarà poi sottoposto al controllo. Non appare quindi ancora chiaro quale sarà il grado di indipendenza e discrezionalità di questo organo a cui è demandata una funzione primaria come quella di supervisione della tutela delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute dall'Accordo Brexit, ma non contenute in norme ad efficacia diretta e, quindi, non invocabili da parte dei cittadini europei attraverso altre procedure di controllo⁵².

In conclusione, appare chiaro che i diritti garantiti all'interno dell'Accordo Brexit a favore degli individui sono sottoposti a considerevoli limiti, sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo. Parimenti, l'incompletezza degli strumenti, previsti nell'Accordo, allo scopo di garantire tali diritti, solleva perplessità sull'effettiva capacità di questo trattato di ridurre l'impatto negativo che il recesso del Regno Unito produrrà sui cittadini europei e britannici. È comunque apprezzabile il fatto che l'Accordo Brexit riconosca un ruolo preminente allo *status* di cittadino europeo come parametro per definire il complesso

⁵¹ Per l'importanza di questo aspetto si veda M. TROMBETTA, *Brexit, op. cit.*.

⁵² Per l'incertezza e l'ambiguità delle funzioni che dovrebbero essere riconosciute all'Autorità si veda M. MORRIS – T. KIBASI, *The Brexit Withdrawal Agreement. A First Analysis*, London, 2018.



dei diritti fondamentali che devono essere assicurati agli individui che godono o hanno goduto di tale *status*.

4. Considerazioni conclusive

Nonostante l'intenzione, espressa sia da parte dell'Unione europea che del Regno Unito, di salvaguardare i diritti dei rispettivi cittadini affinché essi non siano compromessi dall'avvento della Brexit, l'accordo raggiunto si dimostra insufficiente per realizzare tale obiettivo e sembra richiedere un rapido, se non immediato, ritorno delle due parti al tavolo di negoziazione per regolare le numerose questioni che esso lascia insolte.

È unanime la convinzione che l'elemento maggiormente negativo di tale accordo è costituito dal fatto che esso darà vita ad un regime giuridico caratterizzato da un forte grado di disparità di trattamento tra soggetti che si trovano in situazioni di fatto simili, se non identiche. Con l'Accordo Brexit, quindi, sembra essere messa a rischio la salvaguardia di uno dei principi fondamentali dell'Unione europea, riconosciuto anche all'interno degli ordinamenti nazionali degli Stati Membri, ossia il divieto di discriminazione.

Inoltre, la complessità dei negoziati finalizzati all'attuazione della Brexit non ha consentito di stabilire, nelle disposizioni dell'Accordo di recesso, strumenti pienamente efficaci per garantire la tutela dei diritti, già di per sé limitati, soprattutto a favore dei cittadini europei residenti nel territorio del Regno Unito.

Alla luce delle lacune dimostrate dall'Accordo Brexit e in attesa dell'adozione di nuove disposizioni che garantiscano in maniera più efficace la tutela dei diritti dei cittadini britannici ed europei, appare necessario applicare le norme di tale accordo in linea con i principi fondamentali dell'Unione e nel rispetto dei diritti che, in ragione di tali principi, sono stati riconosciuti, nel corso dei decenni, a favore dei titolari della cittadinanza europea.

Lo *status* di cittadino dell'Unione ed i diritti ad esso correlati assurgono quindi al ruolo di parametri per assicurare la corretta applicazione delle disposizioni dell'Accordo Brexit, sia che tale applicazione debba essere garantita nell'ordinamento giuridico dell'Unione che all'interno del Regno Unito. La condizione di cittadino europeo, infatti, ha acquisito, nell'ambito del diritto dell'Unione, il rango di *status* fondamentale ed autonomo in base al quale attribuire diritti soggettivi il cui godimento effettivo deve essere garantito a prescindere da e, qualche volta, anche in contrasto con il legame giuridico che lega un individuo allo Stato Membro di cittadinanza. In ragione di queste caratteristiche dello *status* di cittadino dell'Unione, appare grave il fatto che, a causa del cambiamento dell'orientamento politico dello Stato Membro di cittadinanza, i cittadini britannici che desiderano mantenere un legame con l'Unione europea siano privati oltre che dello *status* di cittadini europei, anche dei diritti sostanziali ad esso correlati.



D'altra parte, abbiamo osservato come il criterio della cittadinanza, sebbene sia considerato, sia sul piano internazionale che nell'ordinamento dell'Unione europea, la base giuridica principale per determinare il legame fra un soggetto internazionale (lo Stato) e un individuo, tuttavia, non garantisca l'uniformità della tutela dei diritti di soggetti che si trovano nella stessa situazione di fatto, ma che hanno diversa nazionalità. Tale difformità di trattamento, che interessa anche i cittadini dell'Unione europea, riguarda in particolar modo le regole per l'attribuzione della cittadinanza la cui definizione è lasciata all'esclusiva competenza degli Stati e dalle quali, però, dipende anche il conseguimento dello *status* fondamentale di cittadino dell'Unione oltre che il godimento dei diritti ad esso correlati.

Analogamente, la diversità di trattamento dei cittadini europei in ragione della nazionalità emerge nel contesto internazionale in cui lo *status* di cittadino dell'Unione non ha, per ora, ottenuto riconoscimento formale e nel quale, di conseguenza, la tutela dei diritti degli individui può variare in ragione delle diverse normative interne degli Stati Membri di cittadinanza, come accade, per esempio, in materia di esercizio della protezione consolare o diplomatica.

Alla luce della difficoltà, incontrata dagli Stati Membri dell'Unione, ad adottare regole uniformi che permettano di garantire gli stessi diritti a tutti gli individui che abbiano, con tali Stati, un legame solido e che si trovino nella stessa situazione di fatto, sarebbe opportuno riconoscere, almeno, la possibilità per l'Unione di attribuire diritti omogenei ai titolari dello *status* di cittadino europeo attraverso strumenti a carattere sovranazionale.

Per esempio, l'omogeneità dei diritti degli individui potrebbe essere assicurata, all'interno dell'Unione, riconoscendo l'indipendenza dello *status* di cittadino europeo rispetto al criterio di cittadinanza statale. Ciò consentirebbe di conferire tale *status* non in ragione di criteri formali che possono variare all'interno dei diversi ordinamenti statali, ma alla luce di elementi concreti, come la residenza, che è riconosciuta come un valido criterio di collegamento, anche nell'ambito del diritto internazionale, per salvaguardare i diritti degli apolidi e dei rifugiati.

Nel contesto internazionale, i diritti dei titolari della cittadinanza europea potrebbero essere garantiti in maniera più uniforme se si riconoscesse all'Unione il potere di agire per conto e nell'interesse di tali soggetti in ragione del loro *status* di cittadini europei, come, per esempio, per il godimento del diritto all'assistenza consolare nel territorio di Stati terzi.

Inoltre, la scelta di riconoscere diritti uniformi a favore degli individui che si trovano nelle stesse condizioni di fatto all'interno del territorio dell'Unione europea potrebbe contribuire anche all'integrazione dei cittadini di Stati terzi che abbiano stretto un legame solido con l'Unione europea, come, per esempio, i cittadini britannici dopo l'avvento della Brexit.



Anche se per il momento si tratta di una mera aspirazione più che di una possibilità concreta, sembra auspicabile che, alla luce dei crescenti movimenti migratori verso l'Unione europea e fra gli Stati Membri, lo *status* di cittadino dell'Unione possa essere riconosciuto anche a favore di soggetti che si trovino in situazioni di fatto del tutto equiparabili a quelle dei cittadini degli Stati Membri.

In conclusione, sebbene l'Accordo di recesso del Regno Unito dall'Unione europea non riconosca un nuovo e più significativo ruolo allo *status* di cittadino europeo, i negoziati che hanno portato alla conclusione di tale accordo hanno evidenziato come l'identificazione di uno *status* autonomo cui corrispondono diritti specifici potrebbe essere utile, se non essenziale, per garantire, in maniera uniforme, le prerogative degli individui che siano o siano stati titolari di tale *status*.