

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

12 settembre 2006 *

Nel procedimento C-300/04,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Raad van State (Paesi Bassi), con ordinanza 13 luglio 2004, pervenuta in cancelleria il 15 luglio 2004, nella causa

M.G. Eman,

O.B. Sevinger

contro

College van burgemeester en wethouders van Den Haag,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas (relatore), K. Schiemann e J. Makarczyk, presidenti di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits e A. Ó Caoimh, giudici,

* Lingua processuale: l'olandese.

avvocato generale: sig. A. Tizzano

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 5 luglio 2005,

considerate le osservazioni presentate:

- per i sigg. Eman e Sevinger, dal sig. A.G. Croes;

- per il governo olandese, dalle sig.re H.G. Sevenster e C.M. Wissels, in qualità di agenti;

- per il governo spagnolo, dalla sig.ra N. Díaz Abad e dal sig. F. Díez Moreno, in qualità di agenti;

- per il governo francese, dai sigg. R. Abraham, G. de Bergues, E. Puisais e dalla sig.ra C. Jurgensen, in qualità di agenti;

- per il governo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dalla sig.ra R. Caudwell, in qualità di agente, assistita dai sigg. D. Anderson e D. Wyatt, QC, nonché dal sig. M. Chamberlain, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. C. Ladenburger e P. van Nuffel, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 aprile 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione degli artt. 17 CE, 19, n. 2, CE, 189 CE, 190 CE e 299, n. 3, CE.

- 2 La domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra i sigg. Eman e Sevinger (in prosieguo: gli «appellanti nella causa principale»), entrambi di nazionalità olandese e residenti a Oranjestad (Aruba), e il College van burgemeester en wethouders van Den Haag (Paesi Bassi) relativamente al rigetto, da parte di quest'ultimo, della loro domanda di iscrizione nelle liste elettorali ai fini dell'elezione dei membri del Parlamento europeo del 10 giugno 2004.

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 3 L'art. 3 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: il «protocollo n. 1 della CEDU»), così recita:

«Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

Diritto comunitario

- 4 L'art. 17 CE così prevede:

«1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima.

2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato».

5 L'art. 19, n. 2, CE è del seguente tenore:

«Fatte salve le disposizioni dell'articolo 190, paragrafo 4, e le disposizioni adottate in applicazione di quest'ultimo, ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha 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 (...).».

6 Sulla base di tale disposizione, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la direttiva 6 dicembre 1993, 93/109/CE, 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 (GU L 329, pag. 34). All'art. 3, primo comma, tale direttiva così prevede:

«Ogni persona che, nel giorno di riferimento,

- a) è cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, secondo comma del trattato, e

- b) pur non essendo cittadino dello Stato membro di residenza, possiede i requisiti a cui la legislazione di detto Stato subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini,

ha il diritto di voto e di eleggibilità nello Stato membro di residenza in occasione delle elezioni al Parlamento europeo se non è decaduta da tali diritti in virtù dell'articolo 6 o 7».

7 L'art. 5 della direttiva 93/109 così recita:

«Qualora i cittadini dello Stato membro di residenza debbano risiedere da un periodo minimo nel territorio elettorale per essere elettori o eleggibili, gli elettori e i cittadini comunitari eleggibili sono considerati in possesso di tale requisito qualora abbiano risieduto in altri Stati membri per una durata equivalente. Questa disposizione si applica fatte salve le specifiche condizioni connesse alla durata della residenza in una determinata circoscrizione o collettività locale».

8 L'art. 189, primo comma, CE così dispone:

«Il Parlamento europeo, composto di rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità, esercita i poteri che gli sono attribuiti dal presente trattato».

9 L'art. 190 CE è del seguente tenore:

«1. I rappresentanti, al Parlamento europeo, dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità sono eletti a suffragio universale diretto.

(...)

4. Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a permettere l'elezione a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.

Il Consiglio, con deliberazione unanime, previo parere conforme del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilirà le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.

(...)).

- ¹⁰ L'art. 8 dell'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio 20 settembre 1976, 76/787/CECA, CEE, Euratom (GU L 278, pag. 1), come modificato dalla decisione del Consiglio 25 giugno 2002 e 23 settembre 2002, 2002/772/CE, Euratom (GU L 283, pag. 1) (in prosieguo: l'«atto del 1976»), così prevede:

«Fatte salve le disposizioni del presente atto, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali.

Tali disposizioni nazionali, che possono eventualmente tener conto delle particolarità negli Stati membri, non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto».

11 L'art. 12 di tale atto dispone quanto segue:

«[il Parlamento europeo] verifica i poteri dei rappresentanti. A tal fine, ess[o] prende atto dei risultati proclamati ufficialmente dagli Stati membri e decide sulle contestazioni che potrebbero essere eventualmente presentate in base alle disposizioni del presente atto, fatta eccezione delle disposizioni nazionali cui tale atto rinvia».

12 L'art. 299 CE così prevede:

«1. Il presente trattato si applica (...) al Regno dei Paesi Bassi (...).

2. Le disposizioni del presente trattato si applicano ai dipartimenti francesi d'oltremare, alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie.

(...)

3. I paesi e i territori d'oltremare, il cui elenco figura nell'allegato II del presente trattato, costituiscono l'oggetto dello speciale regime di associazione definito nella quarta parte del trattato stesso.

(...)».

- 13 Aruba e le Antille olandesi sono menzionate nell'elenco contenuto nell'Allegato II al Trattato CE, rubricato «Paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del trattato».

Diritto nazionale

- 14 L'art. B 1 della legge elettorale olandese (Nederlandse Kieswet) prevede, per quanto riguarda l'elezione dei membri della camera dei deputati del Parlamento olandese (Tweede Kamer der Staten-Generaal), quanto segue:

«I membri della Tweede Kamer der Staten-Generaal vengono eletti tra coloro che sono Olandesi il giorno del deposito delle candidature e che il giorno delle elezioni hanno compiuto il diciottesimo anno di età, ad eccezione di coloro che il giorno della presentazione della candidatura hanno il loro domicilio effettivo nelle Antille Olandesi o ad Aruba.

2. Questa eccezione non vale per:

a) l'Olandese che ha risieduto per almeno dieci anni nei Paesi Bassi;

b) l'Olandese che lavora nella funzione pubblica olandese nelle Antille olandesi o ad Aruba, così come per il coniuge, il partner o compagno e i figli registrati, purché questi convivano con lui».

15 Con riguardo all'elezione dei membri del Parlamento europeo, l'art. Y 3 della medesima legge così dispone:

«Hanno il diritto di voto:

a) coloro che hanno il diritto di votare alle elezioni dei membri della Tweede Kamer der Staten-Generaal;

b) i non Olandesi, cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea, a condizione che essi:

1° abbiano il loro domicilio effettivo nei Paesi Bassi il giorno del deposito delle candidature,

2° abbiano raggiunto il diciottesimo anno il giorno del voto, e

3° non siano decaduti dal diritto di voto nei Paesi Bassi o nello Stato membro di cui sono cittadini».

Le questioni pregiudiziali

16 Nell'ambito della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio, gli appellanti nella causa principale contestano il rifiuto della loro iscrizione nelle liste elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo, motivato dal fatto che essi

risiedono ad Aruba. Essi affermano che, ai sensi dell'art. 17, n. 1, CE, essi sono cittadini dell'Unione europea. Essi sostengono che l'art. 19, n. 2, CE, interpretato alla luce dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU, conferisce loro il diritto di votare alle elezioni per il Parlamento europeo, sebbene essi risiedano in un territorio il cui nome è menzionato nell'elenco dei paesi e territori d'oltremare (in prosieguo: i «PTOM») contenuto nell'Allegato II al Trattato.

17 Il giudice del rinvio riconosce che, essendosi già svolte le elezioni dei membri del Parlamento europeo, è troppo tardi perché una decisione di annullamento del rifiuto dell'iscrizione degli appellanti nella causa principale nelle liste elettorali possa consentire loro di partecipare a tale elezione. Il giudice non esclude però che, in applicazione del diritto comunitario, debba essere loro concessa una riparazione («rechtsherstel»).

18 Stando così le cose, il Raad van State ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se alle persone che sono in possesso della nazionalità di uno Stato membro e sono residenti, ovvero domiciliate in un territorio appartenente ai PTOM, ai sensi dell'art. 299, terzo comma, CE, e che mantiene relazioni particolari con il detto Stato membro, sia applicabile la parte seconda del Trattato.

2) In caso negativo, se gli Stati membri, alla luce di quanto disposto all'art. 17, n. 1, seconda frase, CE, siano liberi di riconoscere la loro nazionalità alle persone che sono residenti ovvero domiciliate nei PTOM, di cui all'art. 299, n. 3, CE.

- 3) Se l'art. 19, n. 2, CE, letto in combinato disposto con gli artt. 189 [CE] e 190, n. 1, CE, debba essere interpretato nel senso che — fatte salve le eccezioni previste nell'ordinamento giuridico nazionale che si riferiscono, tra l'altro, a esclusioni del diritto di voto derivanti da condanne penali e da stato di incapacità — la qualità di cittadino dell'Unione residente o domiciliato nei PTOM implica, tra l'altro, il diritto di voto e di eleggibilità per il Parlamento europeo.

- 4) Se gli artt. 17 [CE] e 19, n. 2, CE, letti in combinato disposto e posti nell'ottica dell'art. 3, n. 1, del Protocollo [n. 1 della CEDU], come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, ostino a che tali persone, che non sono cittadini dell'Unione, abbiano diritto di voto e di eleggibilità per il Parlamento europeo.

- 5) Se il diritto comunitario ponga condizioni circa la natura del ripristino della situazione giuridica [rechtsherstel] da mettere a disposizione, qualora il giudice nazionale — sulla base, tra l'altro, della soluzione che la Corte di giustizia avrà fornito alle questioni di cui sopra — dovesse dichiarare che coloro che risiedono oppure sono domiciliati nelle Antille Olandesi e in Aruba e che sono in possesso della nazionalità olandese illegittimamente non sono stati iscritti per le elezioni tenutesi il 10 giugno 2004».

Procedimento dinanzi alla Corte

- 19 Con lettera separata del 13 luglio 2004, nonché con lettera del 22 febbraio 2005, il Raad van State ha chiesto alla Corte di esaminare le questioni pregiudiziali con procedimento accelerato ai sensi dell'art. 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura. Tali domande sono state respinte con ordinanze del presidente della Corte 23 agosto 2004 e 18 marzo 2005.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 20 Con la sua prima questione, il Raad van State chiede se la seconda parte del Trattato, relativa alla cittadinanza dell'Unione, si applichi ai cittadini di uno Stato membro che hanno la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM, di cui all'art. 299, n. 3, CE.

Osservazioni presentate alla Corte

- 21 Le parti della causa principale, nonché il governo del Regno Unito e la Commissione delle Comunità europee, sostengono che la seconda parte del Trattato si applica ai cittadini di uno Stato membro che hanno la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM. Essi rilevano che l'art. 17, n. 2, CE non pone altre condizioni, per essere cittadini dell'Unione e beneficiare dei diritti conferiti dal Trattato, che il possesso della cittadinanza di uno Stato membro. Sarebbe dunque irrilevante il fatto che un cittadino di uno Stato membro risieda in un paese terzo o in un PTOM.
- 22 Il governo olandese rileva anzitutto che, ai sensi dello Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden del 1954 (in prosieguo: lo «Statuut»), il Regno dei Paesi Bassi è composto di tre territori, vale a dire i Paesi Bassi, le Antille olandesi e Aruba. L'articolo 41 dello Statuut prevede che i tre territori «gestiscono autonomamente le materie di propria competenza». È per questo che i Paesi Bassi hanno una propria costituzione, e che le Antille olandesi e Aruba hanno la propria Staatsregeling. Nel

Regno, fatta eccezione per le «materie del Regno», indicate nello Statuut, ciascun territorio, che dispone di un parlamento e di un'amministrazione, gode di proprie competenze legislative.

- 23 La cittadinanza costituirebbe una «materia del Regno», e la sua attribuzione sarebbe disciplinata dalla legge del Regno sulla cittadinanza olandese (Rijkswet op het Nederlandschap). Si tratta di una «cittadinanza unitaria» la quale non fa cioè alcuna distinzione tra un abitante di Aruba e uno dei Paesi Bassi il quale si trovi al di fuori del Regno.
- 24 Anche gli affari esteri costituirebbero una «materia del Regno». L'unico soggetto di diritto internazionale sarebbe il Regno dei Paesi Bassi. Tuttavia, a livello pattizio, il Regno potrebbe concludere trattati separatamente per ciascun territorio. Ciò si tradurrebbe, in pratica, nelle menzioni «il Regno dei Paesi Bassi (per i Paesi Bassi)», «il Regno dei Paesi Bassi (per le Antille olandesi)» e «il Regno dei Paesi Bassi (per Aruba)». Ne conseguirebbe che, da un punto di vista giuridico, un trattato vincolerebbe soltanto il territorio indicato. Il governo olandese precisa al riguardo che il Trattato CEE, nella sua versione originaria, è stato ratificato esclusivamente per i territori europei del Regno e per la Nuova Guinea, vale a dire con l'indicazione «per il Regno dei Paesi Bassi (per i Paesi Bassi e la Nuova Guinea)». Esso ha inoltre depositato l'atto di ratifica del Trattato sull'Unione europea, sottoscritto dalla Regina «per il Regno dei Paesi Bassi (per i Paesi Bassi)».
- 25 Secondo il governo olandese, l'ambito di applicazione territoriale del Trattato CE, e in particolare della sua seconda parte, dovrebbe essere determinato in conformità all'art. 299 CE, ma considerando anche gli strumenti di ratifica del trattato. E l'esame di tali strumenti indicherebbe che né il Trattato originario né il Trattato sull'Unione europea sono stati ratificati per Aruba. Il Trattato CE non si applicherebbe dunque a tale territorio, fatta eccezione per il regime speciale di associazione definito nella quarta parte dello stesso.

- 26 Il fatto che il Regno dei Paesi Bassi abbia istituito una cittadinanza unitaria sarebbe irrilevante a tale proposito. L'Olandese di Aruba o delle Antille olandesi possiederebbe sì la cittadinanza olandese, e sarebbe di conseguenza cittadino dell'Unione, ma ciò non comporterebbe che egli goda anche, in ogni tempo, di tutti i diritti legati alla cittadinanza dell'Unione. Fino a quando l'interessato si trova nel territorio di Aruba o delle Antille olandesi il Trattato non produrrebbe alcun effetto sulla sua situazione. Qualora però egli abbandoni il territorio di Aruba o delle Antille olandesi, egli potrebbe far valere i diritti legati alla cittadinanza dell'Unione.

Giudizio della Corte

- 27 L'art. 17, n. 1, seconda frase, CE prevede che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». A tale proposito è irrilevante che il cittadino di uno Stato membro abbia la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM, di cui all'art. 299, n. 3, CE.
- 28 D'altra parte l'art. 17, n. 2, CE stabilisce che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato.
- 29 Ne consegue che la prima questione va risolta dichiarando che i cittadini di uno Stato membro che hanno la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM, di cui all'art. 299, n. 3, CE, possono far valere i diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione nella seconda parte del Trattato.

Sulla seconda questione

- 30 Tale questione, che riguarda il diritto degli Stati membri, alla luce dell'art. 17, n. 1, seconda frase, CE, di concedere la propria cittadinanza a persone che hanno la residenza o il domicilio nei PTOM di cui all'art. 299, n. 3, CE, è stata proposta per il caso in cui la Corte dichiarasse la non applicabilità della seconda parte del Trattato ad un cittadino di uno Stato membro il quale abbia la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei PTOM.
- 31 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non è necessario rispondere alla seconda.

Sulla terza questione

- 32 Con la sua terza questione, il Raad van State chiede se l'art. 19, n. 2, CE, considerato alla luce degli artt. 189 CE e 190, n. 1, CE, debba essere interpretato nel senso che un cittadino dell'Unione il quale abbia la residenza o il domicilio in un PTOM gode del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo.

Osservazioni presentate alla Corte

- 33 Gli appellanti nella causa principale osservano che, sebbene Aruba sia un PTOM ai sensi del Trattato, essa è soggetta a disposizioni normative relative a materie del Regno quali la difesa o gli affari esteri, disposizioni che sono influenzate dal diritto

comunitario. Anche la normativa interna sarebbe influenzata da quella comunitaria, il che giustificherebbe che gli Olandesi di Aruba possano votare per eleggere i membri del Parlamento europeo, ai sensi dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU. Essi rilevano altresì la discriminazione di cui sono vittime gli Olandesi di Aruba e delle Antille olandesi. Essi osservano, ad esempio, che un Olandese delle Antille può beneficiare o meno del diritto di voto a seconda che risieda nella parte francese o in quella olandese dell'isola di Saint-Martin.

34 Il governo olandese rileva che il diritto di voto non costituisce una materia del Regno, ma rientra nella competenza del territorio ai sensi dello Statuut. L'art. 46 dello stesso prevede in proposito che gli organi rappresentativi del territorio siano eletti dagli Olandesi residenti nel territorio in questione. Il n. 2 di tale articolo lascia ai territori la facoltà di concedere il diritto di voto agli Olandesi che non risiedono nel territorio stesso. La legge elettorale olandese avrebbe utilizzato in modo limitato quest'ultima facoltà, concedendo il diritto di voto ai residenti di Aruba e delle Antille olandesi che hanno abitato più di dieci anni nei Paesi Bassi.

35 I governi olandese, francese e del Regno Unito, nonché la Commissione, ritengono che il diritto comunitario non imponga che il diritto di voto sia concesso ai cittadini degli Stati membri che non risiedono nel territorio a cui si applica la normativa comunitaria. Un cittadino il quale risieda in un PTOM non potrebbe far derivare tale diritto dall'art. 19, n. 2, CE, il quale mira soltanto a garantire ai cittadini dell'Unione che soggiornano in un altro Stato membro il diritto di voto alle medesime condizioni previste per i cittadini di tale Stato membro.

36 I governi olandese e del Regno Unito, nonché la Commissione, ricordano d'altra parte che gli artt. 189 CE e 190, n. 1, CE, così come le disposizioni generali del Trattato, non sono applicabili ai PTOM se non quando esplicitamente previsto (sentenze 12 febbraio 1992, causa C-260/90, Leplat, Racc. pag. I-643, punto 10, e 22 novembre 2001, causa C-110/97, Paesi Bassi/Consiglio, Racc. pag. I-8763, punto 49). Essi ritengono che, considerato il fatto che il Trattato non si applica ad Aruba e che l'associazione con i PTOM non conferisce alcun ruolo al Parlamento europeo,

quest'ultimo non può essere qualificato come «corpo legislativo» ai sensi dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU, alle cui elezioni avrebbero il diritto di partecipare i residenti dei PTOM (v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 18 febbraio 1999, *Matthews c. Regno Unito*, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

- 37 In ogni caso, la Comunità avrebbe esercitato solo parzialmente la competenza conferitale dall'articolo 190, n. 4, CE al fine di elaborare una procedura elettorale uniforme. L'atto del 1976 non conterrebbe alcuna disposizione la quale indichi chi sono i titolari del diritto di voto, cosicché sarebbero applicabili soltanto le disposizioni nazionali. Queste ultime potrebbero prevedere, in particolare, condizioni di residenza.
- 38 I governi olandese, francese e del Regno Unito, nonché la Commissione, ritengono che il diritto comunitario non si opponga tuttavia a che gli Stati membri concedano il diritto di voto ai cittadini dell'Unione che risiedono in un paese terzo o in un PTOM. Il governo francese precisa sul punto che la legge francese relativa all'elezione dei membri del Parlamento europeo rinvia al codice elettorale francese, il quale non fa alcuna distinzione tra i francesi che risiedono nella Francia metropolitana e gli altri. Di conseguenza, i francesi che risiedono in un dipartimento d'oltremare o in un PTOM partecipano all'elezione del Parlamento europeo alle medesime condizioni dei francesi che risiedono nella Francia metropolitana.
- 39 La Commissione ricorda tuttavia che gli Stati membri devono tenere conto dei principi generali del diritto comunitario. In applicazione del principio generale di parità di trattamento, un legislatore nazionale che decida di estendere il diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo ai suoi cittadini residenti in un paese terzo dovrebbe, allo stesso modo, concedere tale diritto di voto ai suoi cittadini residenti in un PTOM. Esso dovrebbe fare ciò a maggior ragione in considerazione del legame particolare che unisce i PTOM alla Comunità. Nel caso di specie, poiché il legislatore olandese concede a tutti gli Olandesi che non risiedono ad Aruba o nelle

Antille olandesi, indipendentemente dal luogo di residenza, il diritto di partecipare alle predette elezioni, tale diritto dovrebbe altresì essere concesso agli Olandesi di Aruba e delle Antille olandesi. In mancanza di ciò, la normativa comporterebbe una discriminazione ingiustificata tra un Olandese residente, ad esempio, a New York e uno residente ad Aruba.

Giudizio della Corte

- 40 Si deve osservare che le disposizioni del Trattato non contengono una regola che definisca in modo esplicito e preciso chi siano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo.
- 41 L'art. 190, n. 4, CE fa riferimento alla procedura per tali elezioni. Secondo tale disposizione, l'elezione dei membri del Parlamento europeo si effettua a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri.
- 42 L'art. 1 dell'atto del 1976 stabilisce che i membri del Parlamento europeo sono eletti con sistema proporzionale, e che l'elezione si svolge a suffragio universale diretto, libero e segreto. Ai sensi dell'art. 8 dell'atto del 1976, fatte salve le disposizioni contenute nell'atto stesso, la procedura elettorale è disciplinata in ciascuno Stato membro dalle disposizioni nazionali, ma queste, che possono eventualmente tener conto delle particolarità interne agli Stati membri, non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto.

- 43 Tuttavia, né l'art. 190 CE né l'atto del 1976 indicano in modo esplicito e preciso chi siano coloro che godono del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo.
- 44 Nessuna chiara conclusione in proposito può essere ricavata dagli artt. 189 CE e 190 CE, relativi al Parlamento europeo, i quali indicano che lo stesso è composto da rappresentanti dei popoli degli Stati membri, laddove il termine «popoli», che non è definito, può assumere significati differenti a seconda degli Stati membri e delle lingue dell'Unione.
- 45 Risulta da tali considerazioni che, allo stato attuale del diritto comunitario, la determinazione di chi possiede il diritto di elettorato attivo e passivo ricade nella competenza di ciascuno Stato membro nel rispetto del diritto comunitario. Si deve tuttavia verificare se tale diritto si opponga ad una situazione come quella di cui alla causa principale, in cui alcuni cittadini olandesi residenti ad Aruba non godono del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo.
- 46 Si deve anzitutto ricordare che i PTOM sono oggetto di uno speciale regime di associazione, definito nella quarta parte del Trattato (artt. da 182 CE a 188 CE), così che le disposizioni generali del Trattato sono applicabili nei loro confronti soltanto laddove esplicitamente previsto (v. citate sentenze Leplat, punto 10, e Paesi Bassi/ Consiglio, punto 49).
- 47 Ne consegue che gli artt. 189 CE e 190 CE non sono applicabili a tali paesi e territori, e che gli Stati membri non sono tenuti ad organizzarvi le elezioni del Parlamento europeo.

- 48 L'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU non si oppone a tale interpretazione. Poiché infatti le disposizioni del Trattato non sono applicabili ai PTOM, il Parlamento europeo non può essere considerato il «corpo legislativo» di questi ultimi ai fini della predetta disposizione. Per contro, è nell'ambito degli organi creati nel quadro dell'associazione tra la Comunità e i PTOM che la popolazione di tali paesi e territori può esprimersi, attraverso le autorità che la rappresentano.
- 49 Non si può obiettare, a tale proposito, che il diritto comunitario esercita un'influenza sul diritto applicabile ad Aruba. Tale influenza può derivare infatti dalle disposizioni del diritto comunitario applicabili ai PTOM nell'ambito dell'associazione. Per quanto riguarda le altre disposizioni di tale diritto, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 161 delle sue conclusioni, facendo riferimento al punto 34 della citata sentenza *Matthews c. Regno Unito*, un impatto indiretto di una normativa non è sufficiente per ritenere che tale normativa tocchi la popolazione nel medesimo modo di quella proveniente da un'assemblea legislativa locale.
- 50 Allo stesso modo, non si può argomentare sulla base del fatto che altri Stati membri organizzano le elezioni per il Parlamento europeo nei PTOM con i quali essi intrattengono relazioni particolari. In assenza di specifiche disposizioni in proposito nel Trattato, infatti, spetta agli Stati membri utilizzare le norme meglio adatte al loro ordinamento costituzionale.
- 51 Per quanto riguarda poi il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo organizzate nei Paesi Bassi, esso è determinato dalla legge elettorale olandese, e prevede le medesime condizioni applicabili all'elezione dei membri della camera dei deputati del Parlamento olandese: in particolare, tale diritto di elettorato attivo e passivo non è riconosciuto agli Olandesi il cui domicilio effettivo si trova nelle Antille olandesi o ad Aruba.

52 Come è stato ricordato ai punti 41-44 della presente sentenza, né gli artt. 189 CE e 190 CE né l'atto del 1976 indicano in modo esplicito e preciso chi siano i titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Parlamento europeo. D'altra parte, le disposizioni della parte seconda del Trattato, relativa alla cittadinanza dell'Unione, non riconoscono ai cittadini dell'Unione un diritto incondizionato di voto attivo e passivo per l'elezione del Parlamento europeo.

53 Infatti l'art. 19, n. 2, CE, al quale viene fatto riferimento nella domanda pregiudiziale, si limita ad applicare a tale diritto di elettorato attivo e passivo il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, stabilendo che ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha 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. L'art. 3, primo comma, lett. b), della direttiva 93/109 precisa a tale proposito che possiede il diritto di elettorato attivo e passivo nello Stato membro in cui risiede ogni cittadino comunitario che, pur non essendo cittadino dello Stato membro di residenza, possiede i requisiti a cui la legislazione di detto Stato subordina il diritto di voto e di eleggibilità dei propri cittadini. Allo stesso modo, l'art. 5 di tale direttiva è chiaramente fondato sul presupposto che uno Stato membro può prevedere una durata della residenza «nel territorio elettorale» come condizione per il diritto di voto. Risulta da tale esame dell'art. 19, n. 2, CE e delle disposizioni adottate per darvi esecuzione che tale norma del Trattato non è applicabile al cittadino dell'Unione che risiede in un PTOM e che desidera esercitare il proprio diritto di voto nello Stato membro di cui è cittadino.

54 Come ha osservato l'avvocato generale ai paragrafi 157 e 158 delle sue conclusioni, l'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU non si oppone a che gli Stati membri utilizzino il criterio della residenza per restringere l'ambito dei titolari del diritto di elettorato attivo e passivo. Pronunciandosi relativamente al diritto di voto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto, a tale proposito, che l'obbligo di residenza sul territorio nazionale per poter votare sia una condizione di per sé non irragionevole né arbitraria, e giustificata per più ragioni (Corte europea dei diritti

dell'uomo, sentenza 19 ottobre 2004, *Melnitchenko c. Ucraina*, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, § 56). Essa ha peraltro ammesso che si possono fissare condizioni più rigorose per il diritto di voto passivo rispetto a quelle per il diritto di elettorato attivo (sentenza *Melnitchenko c. Ucraina*, cit, § 57).

55 Sulla base di tali elementi non sembra che, in principio, il criterio legato alla residenza sia inadeguato per determinare chi goda del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo.

56 Gli appellanti nella causa principale e la Commissione affermano tuttavia che la legge elettorale olandese violerebbe il principio di parità di trattamento riconoscendo il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo a tutti gli Olandesi residenti in un paese terzo, mentre tale diritto non è riconosciuto agli Olandesi che risiedono nelle Antille olandesi o ad Aruba.

57 A tale proposito si deve ricordare che il principio di parità di trattamento o di non discriminazione, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo che ciò non risulti obiettivamente giustificato (sentenze 6 dicembre 2005, cause riunite C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, *ABNA e a.*, Racc. pag. I-10423, punto 63, e 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, Racc. pag. I-403, punto 95).

58 In questo caso, gli elementi di comparazione rilevanti sono da un lato un Olandese residente nelle Antille olandesi o ad Aruba e, dall'altro, un Olandese residente in un paese terzo. Tali soggetti hanno in comune il fatto di essere cittadini olandesi e di non risiedere nel territorio dei Paesi Bassi. Esiste tuttavia una differenza di trattamento fra i due, poiché il secondo possiede il diritto di elettorato attivo e

passivo per le elezioni del Parlamento europeo organizzate nei Paesi Bassi, mentre il primo non gode di tale diritto. Una simile differenza di trattamento deve essere oggettivamente giustificata.

59 In udienza il governo olandese ha affermato che lo scopo della legge elettorale olandese era quello di consentire agli Olandesi dei Paesi Bassi residenti all'estero di votare, poiché si ritiene che tali cittadini abbiano ancora legami con la società olandese. Risulta però anche, dai chiarimenti forniti da tale governo in udienza, che un Olandese il quale trasferisca la propria residenza da Aruba verso un paese terzo godrebbe del diritto di voto, allo stesso modo di un Olandese il quale trasferisca la propria residenza dai Paesi Bassi verso un paese terzo, mentre un Olandese residente ad Aruba non possiede tale diritto.

60 In proposito, lo scopo perseguito dal legislatore olandese, il quale consiste nel concedere il diritto di elettorato attivo e passivo agli Olandesi che hanno o hanno avuto legami con i Paesi Bassi, rientra nella discrezionalità di cui dispone tale legislatore per organizzare le elezioni. Si deve tuttavia osservare che il governo olandese non ha dimostrato a sufficienza che la diversità di trattamento osservata tra gli Olandesi residenti in un paese terzo e quelli residenti nelle Antille olandesi e ad Aruba sia oggettivamente giustificata, e non costituisca dunque una violazione del principio di parità di trattamento.

61 Sulla base di tali elementi la terza questione deve essere risolta dichiarando che, sebbene allo stato attuale del diritto comunitario nulla osti a che gli Stati membri definiscano, nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni per il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo facendo riferimento al criterio della residenza sul territorio nel quale le elezioni sono organizzate, tuttavia il principio di parità di trattamento osta a che i criteri scelti comportino che siano trattati in maniera diversa cittadini che si trovano in situazioni comparabili, senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata.

Sulla quarta questione

62 Con la quarta questione, il Raad van State chiede se gli artt. 17 CE e 19, n. 2, CE, letti alla luce dell'art. 3 del protocollo n. 1 della CEDU, impediscano che soggetti privi dello status di cittadini dell'Unione godano del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo.

63 Come rilevano il governo olandese e la Commissione, si deve osservare che tale questione non ha alcun legame con la causa principale, poiché gli appellanti nella stessa sono cittadini dell'Unione: A tale questione non va dunque data risposta.

64 In ogni caso, la Corte ha pronunciato in data odierna una sentenza nella causa C-145/04, Spagna/Regno Unito (Racc. pag. I-7917), che, se necessario, fornisce chiarimenti in proposito.

Sulla quinta questione

65 Con la quinta questione, il Raad van State chiede se il diritto comunitario ponga condizioni circa la natura della riparazione (*rechtsherstel*) da offrire qualora il giudice nazionale — sulla base, in particolare, della soluzione data dalla Corte di giustizia alle questioni di cui sopra — dovesse considerare che coloro che hanno la residenza o il domicilio nelle Antille Olandesi o ad Aruba e che sono in possesso della cittadinanza olandese illegittimamente non sono stati iscritti nelle liste elettorali per le elezioni dei membri del Parlamento europeo del 10 giugno 2004.

- 66 A tale proposito, risulta dall'art. 12 dell'atto del 1976 che il Parlamento europeo ha competenza a pronunciarsi soltanto sulle contestazioni in materia elettorale che potrebbero essere eventualmente avanzate sulla base delle disposizioni di tale atto, con esclusione delle disposizioni nazionali a cui questo fa rinvio. Poiché la determinazione di chi sia titolare del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, ne consegue che le contestazioni relative alle norme nazionali che definiscono tali titolari sono anch'esse questioni di diritto nazionale.
- 67 Pertanto, in assenza di una disciplina comunitaria relativamente alle contestazioni in materia di diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro indicare i giudici competenti e fissare le procedure giurisdizionali destinate a garantire la tutela dei diritti che derivano ai singoli dal diritto comunitario, fermo restando che dette modalità non possono essere né meno favorevoli di quelle relative alle azioni per far valere diritti fondati sull'ordinamento nazionale (principio di equivalenza) né tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile, in pratica, l'esercizio dei diritti garantiti dall'ordinamento comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenza 8 novembre 2005, causa C-443/03, *Leffler*, Racc. pag. I-9611, punti 49 e 50).
- 68 Per quanto riguarda un'eventuale riparazione (*rechtsherstel*) a favore di una persona che, a causa di una norma nazionale contrastante con il diritto comunitario, si sia vista rifiutare l'iscrizione nelle liste elettorali per l'elezione del Parlamento europeo, è sempre sulla base delle condizioni e dei modi previsti dal diritto nazionale che tale riparazione può avere luogo, fermo restando che tali condizioni e modi devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività (in tal senso, sentenza 9 novembre 1983, causa 199/82, *San Giorgio*, Racc. pag. 3595). Per valutare la riparazione adeguata, il giudice nazionale potrà utilmente fare riferimento alle modalità di riparazione previste per il caso di violazione di norme nazionali relative all'elezione di istituzioni dello Stato membro.

- 69 In tale contesto occorre ricordare peraltro che il principio della responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato, e che uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni causati allorché la norma giuridica violata abbia lo scopo di conferire diritti agli individui, la violazione sia sufficientemente qualificata ed esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo posto a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi (sentenze 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du pêcheur e Factortame*, Racc. pag. I-1029, punti 31 e 51, e 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, Racc. pag. I-10239, punti 30 e 51); non si può tuttavia escludere che la responsabilità dello Stato possa essere accertata a condizioni meno restrittive sulla base del diritto nazionale (v. sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 66).
- 70 Con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario, nel caso in cui le condizioni indicate al punto precedente siano soddisfatte, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna, e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (sentenza *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 67).
- 71 Si deve dunque risolvere la quinta questione dichiarando che spetta all'ordinamento di ciascuno Stato membro determinare gli strumenti per la riparazione a favore di una persona che, in forza di una disposizione nazionale contraria al diritto comunitario, non sia stata iscritta nelle liste elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo del 10 giugno 2004, e sia stata quindi esclusa dalla partecipazione a tali elezioni. Tali rimedi, che possono comprendere un risarcimento del danno causato dalla violazione del diritto comunitario imputabile allo Stato, devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività.

Sulle spese

- 72 Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi la Corte (Grande Sezione) dichiara:

- 1) **I cittadini di uno Stato membro che hanno la residenza o il domicilio in un territorio facente parte dei paesi e territori d'oltremare, di cui all'art. 299, n. 3, CE, possono far valere i diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione nella seconda parte del Trattato CE.**

- 2) **Sebbene allo stato attuale del diritto comunitario nulla osta a che gli Stati membri definiscano, nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni per il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo facendo riferimento al criterio della residenza sul territorio nel quale le elezioni sono organizzate, tuttavia il principio di parità di trattamento osta a che i criteri scelti comportino che siano trattati in maniera diversa cittadini che si trovano in situazioni comparabili, senza che tale diversità di trattamento sia oggettivamente giustificata.**

- 3) Spetta all'ordinamento di ciascuno Stato membro determinare gli strumenti per la riparazione (rechtsherstel) a favore di una persona che, in forza di una disposizione nazionale contraria al diritto comunitario, non sia stata iscritta nelle liste elettorali per l'elezione dei membri del Parlamento europeo del 10 giugno 2004, e sia stata quindi esclusa dalla partecipazione a tali elezioni. Tali rimedi, che possono comprendere un risarcimento del danno causato dalla violazione del diritto comunitario imputabile allo Stato, devono rispettare i principi di equivalenza e di effettività.**

Firme