

## Versione anonimizzata

Traduzione

C-716/22 – 1

Causa C-716/22

Domanda di pronuncia pregiudiziale

**Data di deposito:**

23 novembre 2022

**Giudice del rinvio:**

Tribunal judiciaire d’Auch (Francia)

**Data della decisione di rinvio:**

15 novembre 2022

**Ricorrente:**

EP

**Resistenti:**

Préfet du Gers

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE**  
**(TRIBUNALE**  
**GIUDIZIARIO)**  
**(OMISSIS)**  
**32000 AUCH (FRANCIA)**

**SENTENZA**

(OMISSIS)

Pronunciata (OMISSIS) il 15 novembre 2022  
(OMISSIS)

(OMISSIS)

**TRA:**

(OMISSIS)

**RICORRENTE:**

EP

(OMISSIS) (OMISSIS)  
32430 THOUX (FRANCIA)  
(OMISSIS)

E

(OMISSIS) **RESISTENTI:**

PREFET DU GERS  
(OMISSIS)  
32000 AUCH (FRANCIA),  
mancata comparizione

INSTITUT NATIONAL DE LA  
STATISTIQUE ET DES ETUDES  
ECONOMIQUES  
(OMISSIS)  
92120 MONTROUGE (FRANCIA),  
mancata comparizione

(OMISSIS) **Interveniente:**  
Comune di THOUX (32)  
(OMISSIS)  
32430 THOUX,  
mancata comparizione

### **DESCRIZIONE DELLA CONTROVERSIA**

EP è sposata con un cittadino francese, ma non ha acquisito la cittadinanza francese per matrimonio poiché, in quanto ex funzionaria del Foreign Office, ha giurato fedeltà alla Regina d'Inghilterra. Ella vive da molti anni in Francia, dove esercita la professione di agricoltrice (OMISSIS).

A seguito del referendum organizzato dal Regno Unito il 23 giugno 2016, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato, in data 30 gennaio 2020, l'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea, concluso dall'Unione europea e dal Regno Unito in data 31 gennaio 2020.

L'articolo 131 dell'accordo di recesso prevede inoltre che, durante il periodo di transizione, le istituzioni dell'Unione europea, tra cui in particolare il Tribunale dell'Unione europea e la Corte di giustizia dell'Unione europea, hanno i poteri conferiti loro dal diritto dell'Unione.

Il 1° febbraio 2020, ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 3, del [Trattato sull'Unione europea], tutti i trattati dell'Unione e il Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica hanno cessato di applicarsi al Regno Unito.

EP è stata cancellata dalle liste elettorali con effetto dal 1° febbraio 2020. Non ha quindi potuto partecipare alle elezioni comunali del 15 marzo 2020.

Il 6 ottobre 2020 EP ha presentato un'istanza di reiscrizione nelle liste elettorali per i cittadini non francesi dell'Unione europea. Tale istanza è stata respinta il 7 ottobre 2020 dal sindaco del comune di THOUX (Francia).

EP ha quindi adito la commissione elettorale comunale in forza dell'articolo L 18 del code électoral (codice elettorale) [in prosieguo: il «codice elettorale»].

Con lettera del 3 novembre 2020, è stata informata che la commissione elettorale non si sarebbe riunita prima di marzo 2021, ossia una ventina di giorni prima delle elezioni dipartimentali.

Ritenendo che tale risposta confermasse implicitamente il diniego di reiscrizione opposto dal sindaco, EP ha adito il giudice del rinvio in forza dell'articolo L 20 del codice elettorale, con ricorso pervenuto il 9 novembre 2020, per contestare la decisione del sindaco di THOUX.

Con decisione del 17 novembre 2020, il giudice del rinvio ha:

- **disposto** la sospensione del procedimento in relazione a tutte le domande presentate da EP,
- **disposto** la trasmissione dell'intero fascicolo (OMISSIS) alla cancelleria della Corte di giustizia [dell'Unione europea] (OMISSIS).

Con sentenza del 9 giugno 2022, [Préfet du Gers e Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449),] alla quale si rinvia per una più completa comprensione della sua motivazione, la Corte di giustizia ha dichiarato che tutti i britannici hanno perso la loro cittadinanza europea e quindi il loro diritto di voto alle elezioni comunali.

La causa è tornata davanti al tribunal judiciaire d'AUCH (Tribunale giudiziario di AUCH, Francia) il 20 settembre 2022.

In assenza delle sue controparti, regolarmente convocate, EP ha nuovamente chiesto la sospensione del procedimento, per sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale relativa alla validità dell'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea per quanto riguarda, in particolare, le elezioni europee, e nel merito ha chiesto:

- **l'annullamento** delle decisioni di rigetto dell'istanza di EP di reiscrizione nelle liste elettorali di Thoux (Gers);

(OMISSIS) [domanda relativa alle spese]

Ella afferma che, ancorché la perdita della cittadinanza europea e del diritto di voto alle elezioni comunali per i «Brexpats» [cittadini britannici che vivono

nell'UE; in prosieguo: i «Brexpatri») sia ormai sancita, nell'ambito del diritto [dell'Unione], dalla sentenza C-673/20 del 9 giugno 2022, il tribunal judiciaire (Tribunale giudiziario) ammette, innanzi tutto, che la Corte di giustizia dell'Unione non si è pronunciata sulla questione del diritto di voto dei Brexpatri alle elezioni europee.

La Corte di giustizia ha deliberatamente omesso di pronunciarsi su tale questione, che merita un'analisi a sé stante alla luce del precedente relativo a Gibilterra in merito al diritto di voto alle elezioni europee dei cittadini non europei, stabilito dalla CGUE e dalla [Corte europea dei diritti dell'uomo].

Il Presidente della Corte di giustizia ha esplicitamente invitato EP a rivolgersi nuovamente a tale Corte con una questione pregiudiziale specifica relativa alle elezioni europee, motivo per cui EP formula una questione pregiudiziale complementare.

Inoltre, EP sostiene dinanzi al tribunal judiciaire (Tribunale giudiziario) che, ancorché la perdita, senza esclusioni, della cittadinanza europea e del diritto di voto alle elezioni comunali per i Brexpatri sia stata riconosciuta nell'ambito del diritto [dell'Unione] dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, anche tralasciando il giuramento di EP alla Regina d'Inghilterra, tale tesi rimane discutibile ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e la cancellazione di EP dalle liste elettorali non è, pertanto, conforme a detta Convenzione.

Si rinvia alla lettura della sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 2022 per ulteriori informazioni sulle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia e sulla presente controversia.

(OMISSIS) [riferimenti al diritto processuale]

### **MOTIVAZIONE DELLA DECISIONE**

Cancellando EP dalle liste elettorali, l'amministrazione francese ha de facto privato la donna non solo del suo diritto di voto alle elezioni comunali, ma anche alle elezioni europee.

Paradossalmente, EP ha perso il suo diritto di voto alle elezioni comunali proprio perché le è stata tolta la cittadinanza europea.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sua sentenza del 9 giugno 2022, si è limitata a rispondere, peraltro in senso negativo, esclusivamente in merito al diritto di voto di EP alle elezioni comunali, ma non si è pronunciata sul diritto di voto dei cittadini britannici alle elezioni europee.

L'intera controversia è quindi ancora all'esame del tribunal judiciaire d'Auch (Tribunale giudiziario di Auch), ancorché sia evidente che la perdita della

cittadinanza europea e del diritto di voto alle elezioni comunali per i Brexpat sia ormai sancita nell'ambito del diritto [dell'Unione] dalla sentenza C-673/20 del 9 giugno 2022.

Tuttavia, nel caso *Matthews c. Regno Unito*, 24833/94, sentenza del 18 febbraio 1999, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito, per quanto riguarda gli abitanti di Gibilterra privi di cittadinanza europea che *«il Parlamento europeo è sufficientemente coinvolto nello specifico processo legislativo che porta all'adozione di [alcuni tipi di] atti [comunitari], nonché nel generale controllo democratico sulle attività della Comunità (...), per essere considerato parte del "legislatore" di Gibilterra ai fini dell'articolo 3 del protocollo n° 1»*.

Da parte sua, la Corte di giustizia dell'Unione europea, in una sentenza del 12 settembre 2006 nella causa *Spagna/Regno Unito* (C-145/04[, EU:C:2006:543]), ha in seguito dichiarato che *«(...) gli Stati contraenti godono di un ampio margine di discrezionalità per sottoporre a condizioni il diritto di voto. Tali condizioni non possono tuttavia ridurre i diritti in questione al punto di intaccarli nella loro sostanza e privarli di effettività. Esse devono perseguire uno scopo legittimo, e i mezzi adoperati non possono risultare sproporzionati (...)»*.

Quindi, in sintesi, una residenza fissa, stabile e tranquilla nel territorio dell'Unione europea permetterebbe a un residente di considerarsi assoggettato a un corpus legislativo, nel caso di specie europeo. Uno Stato può disciplinare il suo diritto di voto con misure proporzionate all'obiettivo perseguito, ma senza violare tale diritto al punto da renderlo inefficace.

Tale soluzione sembra essere emersa anche quando la CGUE ha adottato un ragionamento di non esclusione di un cittadino non dell'Unione a Gibilterra. Essa potrebbe applicarsi – secondo criteri che dovranno essere definiti dalla Corte di giustizia dell'Unione – a ex cittadini dell'Unione britannici che ancora oggi hanno stretti legami con gli Stati membri, in particolare a causa del loro luogo di residenza: *«Allo stato attuale del diritto comunitario, la determinazione dei titolari del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, nel rispetto del diritto comunitario. Gli articoli 189 CE, 190 CE, 17 CE e 19 CE non si oppongono a che gli Stati membri concedano tale diritto di elettorato attivo e passivo a determinate persone che possiedono stretti legami con essi, pur non essendo loro cittadini o cittadini dell'Unione residenti sul loro territorio.*

*Infatti, né gli articoli 189 CE e 190 CE, né l'atto relativo all'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo a suffragio universale diretto indicano in modo esplicito e preciso chi siano i beneficiari del diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo. Per quanto riguarda gli [articoli] 17 CE e 19 CE, relativi alla cittadinanza dell'Unione, soltanto la seconda di queste due norme si occupa specificamente, al paragrafo 2, del diritto di voto per il Parlamento europeo. Orbene, tale articolo si limita ad applicare all'esercizio di tale diritto il principio di non discriminazione in base alla nazionalità.*

*Inoltre, per quanto attiene all'eventuale esistenza di un legame tra la cittadinanza dell'Unione e il diritto di elettorato attivo e passivo, il quale imporrebbe che tale diritto sia riservato ai cittadini dell'Unione, nessuna chiara conclusione in proposito può essere ricavata dagli articoli 189 CE e 190 CE, relativi al Parlamento europeo, i quali indicano che lo stesso è composto da rappresentanti dei popoli degli Stati membri. Il termine «popoli», che non è definito, può, infatti, assumere significati differenti a seconda degli Stati membri e delle lingue dell'Unione. Per quanto riguarda gli articoli del Trattato relativi alla cittadinanza dell'Unione, non è possibile ricavarne il principio secondo il quale solo i cittadini dell'Unione sarebbero i beneficiari di tutte le altre disposizioni del Trattato, il che comporterebbe che solo ad essi si applichino gli articoli 189 CE e 190 CE. Se infatti è vero che l'articolo 17, paragrafo 2, CE prevede che i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato, quest'ultimo riconosce diritti che non sono legati allo status di cittadino dell'Unione, e neppure a quello di cittadino di uno Stato membro. Quanto all'articolo 19, paragrafo 2, CE, se esso prevede che i cittadini di uno Stato membro godono del diritto di elettorato attivo e passivo nel proprio paese ed impone agli Stati membri di riconoscere tali diritti ai cittadini dell'Unione che risiedono sul loro territorio, non se ne può tuttavia dedurre che uno Stato membro non possa concedere il diritto di elettorato attivo e passivo a determinate persone aventi con esso uno stretto legame, pur non possedendo la cittadinanza di questo o di un altro Stato membro.*

*Inoltre, poiché il numero dei rappresentanti eletti in ciascuno Stato membro è determinato dall'articolo 190, paragrafo 2, CE e, allo stato attuale del diritto comunitario, le elezioni del Parlamento europeo sono organizzate in ciascuno Stato membro per i rappresentanti eletti in detto Stato, un'estensione, da parte di uno Stato membro, del diritto di voto in tali elezioni a persone che non sono né suoi cittadini né cittadini dell'Unione residenti sul suo territorio influenza soltanto la scelta dei rappresentanti eletti in tale Stato membro, e non incide né sulla scelta né sul numero dei rappresentanti eletti negli altri Stati membri.*

*Ne consegue che il Regno Unito non ha violato gli articoli 189 CE, 190 CE, 17 CE e 19 CE con l'adozione di una legge che prevede, per quanto riguarda Gibilterra, che taluni cittadini del Commonwealth residenti sul suo territorio, i quali non sono cittadini comunitari, abbiano il diritto di elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo».*

Nell'adottare tali criteri legali, è necessaria una valutazione in concreto della situazione di EP:

- EP ha mantenuto stretti legami con la Francia, uno Stato membro dell'Unione, ma occorre anche considerare che, a causa dell'esclusione del suo diritto di voto alle elezioni britanniche a causa della regola inglese della «15-year rule» e della perdita del diritto di voto alle elezioni comunali a seguito della Brexit, in base alla sentenza della CGUE del 9 giugno 2022, C-673/20, EP si ritrova senza alcun diritto di voto;

- emerge una violazione significativa della sua dignità umana poiché, pur rimanendo una persona rispettabile che non è mai stata condannata, è privata del più elementare diritto alla libertà di espressione, il che sembra essere del tutto sproporzionato rispetto all'obiettivo primario del trattato che predispone il recesso del Regno Unito dai trattati sul funzionamento dell'Unione europea;
- l'ingerenza nella vita privata e familiare di EP risulta evidente, poiché ella è privata di ogni diritto di voto sia per quanto riguarda le elezioni britanniche che per quelle francesi ed europee, a causa dell'applicazione della regola «15-year rule» al suo caso e della ratifica della Brexit il 31 gennaio 2020.

In conclusione, alla luce della giurisprudenza dei giudici europei sopra citati, sarebbe ipotizzabile che EP, cittadina britannica residente in Francia da diversi decenni che ha legittimamente beneficiato del diritto di voto alle elezioni comunali ed europee, possa continuare a esercitare in maniera indisturbata un diritto di voto alle elezioni europee.

\*\*\*\*\*

Inoltre, come già indicato nella nostra precedente decisione di rinvio del 17 novembre 2020, dalla giurisprudenza francese, sia civile che amministrativa, risulta che il principio di proporzionalità è inteso a temperare il potere delle autorità pubbliche al fine di garantire i diritti e l'autonomia delle persone ed evitare le violazioni che, per il loro carattere eccessivo o troppo radicale, potrebbero compromettere l'essenza stessa dei diritti e delle libertà.

In particolare, i pubblici poteri possono limitare la libertà dei cittadini solo nella misura indispensabile alla tutela degli interessi pubblici e devono assicurare, in via prioritaria, la tutela dei diritti fondamentali. Una misura restrittiva dei diritti e delle libertà deve quindi essere nel contempo appropriata o adeguata, necessaria e proporzionata.

Il principio di proporzionalità, sancito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), è ormai un principio generale del diritto dell'Unione, riconosciuto dall'articolo 5, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea. Esso ha il medesimo scopo: temperare il potere delle autorità pubbliche evitando le lesioni che, per il loro carattere eccessivo o radicale, potrebbero compromettere l'essenza stessa dei diritti e delle libertà. Questo principio si impone quindi alle istituzioni dell'Unione europea nonché agli Stati membri allorché applicano il diritto.

Oltre che la giurisprudenza del Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), il requisito di proporzionalità permea ormai anche il diritto costituzionale che ha sancito la proporzionalità sulla base del requisito di necessità delle pene previsto dall'articolo 8 della Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino).

Nel caso di specie, EP, residente in Francia dal 29 aprile 1984, come dimostrato dagli elementi versati agli atti, non può più votare in nessuna elezione britannica a causa della legge britannica denominata «Representation of the People Act 1985».

Per quanto riguarda tale legge britannica, il 7 maggio 2013 la Corte EDU si è pronunciata sul caso del signor SHINDLER, concludendo che non sussisteva violazione dell'articolo 3 del Protocollo n. 1 della Convenzione. In quel caso, l'interessato poteva ancora votare alle elezioni europee e comunali nel 2013, al momento della decisione della Corte EDU.

Il caso di EP è diverso in quanto, sebbene fosse iscritta nelle liste elettorali di Isère (Francia) e successivamente, dall'ottobre 2000, di THOUX 32, ella ha perduto il diritto di voto alle elezioni europee e comunali nel 2020, in applicazione dell'articolo 127 dell'accordo sul recesso del Regno Unito, il quale precisa che le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che prevedono i diritti di voto attivo e passivo dei cittadini europei alle elezioni europee e comunali non sono applicabili al Regno Unito durante il periodo di transizione di due anni.

EP, persona maggiorenne dotata di capacità civile, non decaduta a seguito di condanna penale, si trova quindi totalmente privata del diritto di voto.

Orbene, come ricordato dalla Corte EDU, il diritto di voto, lungi dall'essere un privilegio, costituisce un diritto garantito dalla Convenzione (Albanese c. Italia, 23 marzo 2006). Inoltre, una limitazione del diritto di voto deve rispondere a una finalità legittima e non può comportare una restrizione assoluta (Alajos Kiss c. Ungheria, 20 maggio 2010).

Il giudice del rinvio constata che l'applicazione delle disposizioni di tale accordo al caso di EP, peraltro privata del diritto di voto nel Regno Unito, arrega un pregiudizio sproporzionato al suo diritto fondamentale di voto.

\*\*\*\*\*

Per tutti questi motivi, è indispensabile sottoporre alla CGUE una questione pregiudiziale supplementare [quale quella] di seguito indicata.

(OMISSIS)

(OMISSIS) [questione procedurale]

### **PER QUESTI MOTIVI**

Il tribunal [judiciaire] (Tribunale giudiziario), pronunciandosi pubblicamente con sentenza in contraddittorio e in prima istanza,

**dispone** la sospensione del procedimento in relazione a tutte le domande presentate da EP,

(OMISSIS) [riferimenti al diritto processuale]

**sottopone** alla Corte di giustizia dell'Unione europea le seguenti questioni:

1°)

Se la decisione 2020/135, relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, non sia parzialmente invalida in quanto l'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea viola gli articoli 1, 7, 11, 21, 39 e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea e il principio di proporzionalità di cui all'articolo 52 di tale Carta, nei limiti in cui esso non contiene disposizioni che consentano di conservare il diritto di voto alle elezioni europee per i cittadini britannici che hanno esercitato il proprio diritto alla libertà di circolazione e di stabilimento nel territorio di un altro Stato membro, indipendentemente se esso consenta o meno la doppia cittadinanza, in particolare per coloro che risiedono nel territorio di un altro Stato membro da più di quindici anni e siano soggetti alla regola britannica del «15-year rule», aggravando quindi la privazione di qualsiasi diritto di voto per coloro che non hanno avuto il diritto di opporsi alla perdita della cittadinanza europea tramite voto e anche per coloro che hanno giurato fedeltà alla Corona britannica.

2°)

Se la decisione 2020/135, l'accordo sul recesso del Regno Unito dall'Unione europea, l'articolo 1 dell'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo allegato alla decisione 76/787/CECA CEE, Euratom del Consiglio del 20 settembre 1976, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 settembre 2006, Spagna/Regno Unito, C-145/04, gli articoli 1, 7, 11, 21, 39 e 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, l'articolo 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea e la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 giugno 2022, Préfet du Gers, C-673/20, debbano essere interpretati nel senso che privano gli ex cittadini dell'Unione che hanno esercitato il proprio diritto alla libertà di circolazione e di stabilimento nel territorio dell'Unione europea, del diritto di voto attivo e passivo alle elezioni europee in uno Stato membro e, in particolare, gli ex cittadini dell'Unione europea che non hanno più alcun diritto di voto poiché la loro vita privata e familiare si svolge nel territorio dell'Unione da più di quindici anni e che non hanno potuto opporsi tramite voto al recesso del loro Stato membro dall'Unione europea, il quale ha comportato la perdita della loro cittadinanza europea.

(OMISSIS)

(OMISSIS) [riferimenti al diritto processuale]