

Piano dell'opera

Obiettivo di questo lavoro è spiegare, nel modo più piano possibile, l'istituzione e l'evoluzione della cittadinanza europea e i diritti che ne conseguono. A partire dal Trattato di Maastricht del 1992, infatti, si sono succedute in materia norme primarie e derivate, che hanno reso di non agevole lettura la disciplina di un istituto che, pure, appare centrale nello sviluppo dell'Unione europea.

Con dubbia sistematicità, oltre ai diritti propri esclusivamente ai cittadini europei, le norme dei Trattati collegano alla cittadinanza dell'Unione anche diritti di cui in realtà beneficiano tutti coloro che risiedono nel territorio degli Stati membri. Ciò è in parte un retaggio dell'originario sistema adottato nel Trattato di Maastricht, che aveva inserito nell'art. 8 D del Trattato sulla Comunità europea (TCE) il diritto di petizione e quello di adire il Mediatore europeo, ma li aveva contemporaneamente estesi, con gli artt. 138 D e 138 E, anche a tutte le persone fisiche o giuridiche residenti o aventi sede sociale in uno Stato membro, dando così adito a una prima confusione. Nell'art. 21 TCE (ex art. 8 D), in seguito, il Trattato di Amsterdam aveva inserito anche il diritto a rivolgersi alle istituzioni in una delle lingue ufficiali e a riceverne una risposta nella medesima lingua, diritto che a sua volta deve essere ritenuto proprio anche dei residenti. D'altro lato, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 18 dicembre 2000, nel Capo V, rubricato Cittadinanza dell'Unione, richiama, oltre al diritto di voto per le elezioni al Parlamento europeo (art. 39) e per le elezioni comunali (art. 40), al diritto di adire il Mediatore europeo (art. 43) e di presentare petizioni al Parlamento europeo (art. 44), al diritto alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 45) e alla tutela diplomatica e consolare (art. 46), anche il diritto a una buona amministrazione (art. 41) e il diritto di accesso ai documenti (art. 42) che devono essere considerati, a loro volta, propri anche dei residenti. L'ultimo diritto citato, del resto, era già contemplato nell'art. 255 TCE, sempre con riferimento a cittadini e residenti, che fossero persone fisiche o giuridiche, ma non era richiamato nella Parte II (Cittadinanza dell'Unione), bensì nella Parte V (Le istituzioni), nel Capo II sulle disposizioni relative a più istituzioni.

Il Trattato di Lisbona non solo non ha semplificato il quadro, ma lo ha anzi reso ulteriormente complesso, aggiungendo ai diritti di cittadinanza enunciati nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) nella Parte II (artt. 20/24), che riprendono sostanzialmente gli artt. 18/21 del Trattato CE, una serie

di diritti 'politici' richiamati negli artt. 9/11 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e nell'art. 24, par. 1, del TFUE. Inoltre, dal momento che alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione è stato riconosciuto lo stesso valore degli articoli inseriti nei Trattati, devono ritenersi garantiti per i cittadini, come per i residenti, anche il diritto alla trasparenza degli atti e alla buona amministrazione della giustizia.

Un ulteriore elemento di complessità consiste nel fatto che alcuni diritti possono essere fatti valere nei confronti dell'Unione stessa mentre altri configurano degli obblighi per gli Stati membri; sia nei Trattati che nella Carta, peraltro, tale distinzione non emerge dall'elencazione dei diritti stessi.

In via preliminare, pare opportuno specificare che il presente lavoro intende analizzare i diritti di cittadinanza in senso proprio, cioè quelli che vengono qualificati come tali nei Trattati: altri diritti, di cui certamente godono i cittadini europei, come le varie libertà enunciate negli artt. 45 ss. TFUE, la tutela dei consumatori o il rispetto dell'ambiente, non discendono dal loro status ma sono conseguenze di politiche attuate dalla Comunità europea prima, e dall'Unione dopo, per conseguire l'obiettivo del mercato unico. A prescindere dagli effetti pratici, non sembra quindi che possano essere assimilati i diritti dei cittadini degli Stati membri, o di quanti risiedono nel loro territorio, ai diritti che competono al cittadino europeo in senso proprio, esattamente come avviene sul piano nazionale, in cui si può operare una distinzione tra i diritti di cittadinanza e quelli, diretti o indiretti, di chi risiede a qualunque titolo all'interno di uno Stato. Da questo punto di vista, appare criticabile la scelta dei redattori della Carta dei diritti fondamentali che hanno inserito nel Titolo V (cittadinanza) anche diritti che in realtà spettano ad ogni residente.

Nel tentativo di ricostruire un sistema sufficientemente chiaro per gli studenti, cui è specialmente rivolto questo lavoro, si distinguerà tra i diritti del cittadino che si possono fare valere nei confronti dell'Unione e quelli che operano rispetto agli Stati. All'interno dei primi, si analizzeranno dapprima gli articoli che conferiscono diritti solo ai cittadini; in seguito si prenderanno brevemente in esame quelli che, pur inseriti tra le disposizioni sulla cittadinanza dell'Unione, concernono in realtà anche i residenti (Parte II, Capitoli III e IV).

Tra i diritti esigibili nei confronti degli Stati, ampio spazio verrà dato alla libertà di circolazione e soggiorno, sicuramente il diritto più rilevante e significativo (Parte III, Capitoli V-XI); verranno poi esaminati i residui diritti di voto alle elezioni comunali e al Parlamento europeo, e alla tutela diplomatica, che è stata di recente oggetto di una direttiva ad hoc (Parte IV, Capitoli XII e XIII).

Preliminarmente all'esame dei diritti che conseguono dallo status di cittadino europeo è individuare il presupposto di attribuzione di tale status, che, come noto, è il possesso della cittadinanza di un Paese membro, e le peculiarità di una cittadinanza di secondo grado. In particolare, dovrà verificarsi se gli Stati mantengano tuttora una illimitata discrezionalità nell'attribuzione, ed eventuale revoca, della propria

cittadinanza, consideratine gli effetti sulla cittadinanza europea. Un'ulteriore questione, che verrà affrontata necessariamente in termini ipotetici, concerne gli effetti della Brexit e la conseguente perdita dello status di cittadini europei dei sudditi del Regno Unito (Parte I, Capitoli I e II).

In questo lavoro, verrà spesso richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia, il cui ruolo è stato di essenziale importanza soprattutto nella ricostruzione della libertà di circolazione e di soggiorno. Le sue conclusioni hanno infatti integrato, e talora superato in senso favorevole ai cittadini europei, il dettato della direttiva 2004/38 che aveva sistematizzato e razionalizzato la normativa precedente. Recenti sentenze sembrano, peraltro, prestare una crescente attenzione alla necessità di evitare il c.d. social dumping, venendo incontro alle esigenze degli Stati membri: la loro analisi diviene pertanto fondamentale per ricostruire la disciplina effettiva e i limiti della libertà di circolazione stessa.

Un esame dei diritti dei cittadini europei, quindi, non solo non può prescindere dagli sviluppi giurisprudenziali, ma li deve tenere nella massima considerazione. Ciò permetterà inoltre di cogliere quanto l'opera della Corte abbia inciso sull'evoluzione dell'istituto della cittadinanza europea e di far comprendere agli studenti quale ruolo venga svolto dalla Corte stessa, soprattutto se adita in via pregiudiziale, nella definizione e, spesso, nel progresso del diritto comunitario.

Introduzione alla terza edizione

Il 2016 è stato un anno difficile per l'Unione. Innanzi tutto, per la prima volta uno Stato ha votato a favore dell'uscita. Comunque si sviluppi la situazione, certamente si tratta di un avvenimento che ha inferto una grave ferita al processo di integrazione, se non altro evidenziando la ritrosia dei popoli europei a trasferimenti di sovranità quando questi non comportino effetti immediatamente valutabili e ricadute positive.

La crisi è dovuta peraltro anche all'atteggiamento cauto, se non titubante, adottato dall'Unione rispetto ai problemi dell'immigrazione e dei rifugiati; alla sua incapacità di gestire una ripresa economica generale; alla percezione del processo decisionale come 'burocratizzato' e sempre più lontano dai cittadini. Percezione questa che può non corrispondere alla realtà, ma che è certamente viva e presente nei movimenti che, in forme diverse, e non tutte condivisibili, stanno prendendo piede in vari Paesi. Di fronte a questa situazione, la tematica dei diritti dei cittadini europei risulta profondamente incisa non solo e non tanto da modifiche normative, quanto da una giurisprudenza che è sembrata, in talune occasioni, tornare sui propri passi rispetto a posizioni a lungo sostenute, specialmente in materia di assistenza sociale nei confronti dei cittadini che si spostano nel territorio dell'Unione. Il timore che il *social dumping* risulti insostenibile, più che per i bilanci statali, per le opinioni pubbliche dei Paesi il cui *welfare* è stato intaccato dalla crisi, ha indotto la Corte di giustizia ad adottare di recente sentenze più restrittive, tali da rimettere in discussione il divieto di discriminazione fondato sulla comune cittadinanza europea. Ma se di un "regresso" si può parlare rispetto a questa tematica, la stessa Corte ha mantenuto fermo il principio relativo all'attrazione, nel campo di operatività del diritto dell'Unione, dello *status* di cittadino europeo e del nucleo di diritti essenziali che ne derivano, esigibili anche nei confronti del proprio Paese di origine. Al contempo, il divieto di discriminazione fondato sulla cittadinanza è stato fatto operare in campi sinora non presi in considerazione, in ossequio al principio di una pervasività crescente dello *status* di cittadino europeo rispetto alla normativa degli Stati membri.

L'opportunità di aggiornare questo libro non risiede solo nel rendere conto dell'evoluzione della giurisprudenza in materia di diritto di circolazione e di soggiorno, sebbene sia questo il diritto più significativo tra quelli attribuiti al

cittadino europeo; novità normative di notevole importanza sono riscontrabili in materia di tutela diplomatica e consolare dei cittadini europei all'estero, con l'adozione di una direttiva *ad hoc*, mentre la prassi di applicazione di una serie di atti volti a realizzare i diritti enunciati nei Trattati merita un'attenta valutazione per cogliere la congruità tra i fini enunciati e i risultati in concreto ottenuti. A tal proposito, ampio spazio verrà dedicato all'esame della c.d. iniziativa dei cittadini europei, cioè la facoltà, alle condizioni dettate dall'art. 11 TUE, di invitare la Commissione a presentare proposte normative, partecipando così al processo decisionale. Si tratta di un istituto di cui, nell'introduzione alla precedente edizione, si era sottolineata la grande potenzialità nel riavvicinamento dei cittadini all'Unione, ma la cui valutazione poteva avvalersi di una prassi ancora insufficiente. Il triennio trascorso permette ora di trarre delle prime, non incoraggianti, conclusioni.

Uno dei problemi più rilevanti che si pongono al momento è comunque quello della perdita dello *status* di cittadino europeo e delle sue conseguenze. Prospettata in un caso "limite" risolto dalla giurisprudenza alla luce della rilevanza della materia per l'Unione, tale eventualità è divenuta concreta per l'intera popolazione del Regno Unito a seguito della Brexit. Qualora infatti lo Stato britannico decidesse di recedere dall'Unione, si porrebbe per i suoi sudditi la questione del venir meno del presupposto dell'attribuzione della cittadinanza europea, che è quello di essere cittadini di uno Stato membro: ma ciò si risolverebbe anche nella perdita di uno *status* acquisito. La questione costituirebbe probabilmente oggetto dei negoziati sulla Brexit, e si parla già di situazioni "intermedie" o di "acquisto" dei diritti di cittadinanza, ma sembra difficile, a meno di una modifica dei Trattati, eludere la questione. Non solo i cittadini europei, dal 2018, vedranno il loro numero diminuire in modo consistente ma, soprattutto, verrà meno la sicurezza di essere per sempre cittadini europei, di possedere uno *status* che la Corte ha definito come fondamentale, in quanto tale *status* dipende dai rapporti tra il proprio Stato nazionale e l'Unione stessa.

La natura ancillare della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale, a lungo combattuta dalla giurisprudenza e da numerosi atti normativi, si ripropone quindi con evidenza, imponendo un dibattito che impegnerà i prossimi mesi, ma di cui si cercherà già di prospettare le linee fondamentali.

L'attuale edizione mira a rendere conto, per quanto possibile, dell'evoluzione ma anche delle criticità della cittadinanza europea, in un momento di profonda difficoltà per l'Unione. Come sempre, essenziale parametro di riferimento appare la giurisprudenza, anche se, come accennato, sembrano riscontrabili momenti di incertezza interpretativa. Laddove nel quindicennio precedente la Corte aveva ricostruito l'istituto della cittadinanza europea sistematizzando un assetto normativo non sempre lineare, ispirata dall'intento di fare di tale cittadinanza lo '*status* fondamentale' dei cittadini dei Paesi membri, nell'ultimo periodo sembra infatti più attenta, come si è accennato, alle esigenze

degli Stati. Ciò può certamente dipendere anche dalla natura ormai in larga parte acquisita dei diritti di cittadinanza, per cui la giurisprudenza è chiamata spesso a pronunciarsi rispetto a casi limite, ma sono riscontrabili anche considerazioni di ordine politico.

Essendo rivolto soprattutto agli studenti, questo volume mira soprattutto alla chiarezza e alla comprensibilità delle questioni, non sempre semplici, trattate, offrendo una ricostruzione dell'evoluzione e dello stato attuale dei diritti che l'Unione riconosce ai propri cittadini. Anche in un momento di crisi quale quello attuale, in cui il processo verso l'integrazione incontra difficoltà e la solidarietà tra i popoli europei è a uno dei suoi livelli più bassi, una cittadinanza comune rappresenta comunque un valore, un nucleo intorno al quale i cittadini degli Stati possono ritrovare quel sentimento di appartenenza, che un'Europa solo economica non può certo garantire e che può ridare all'Unione una nuova legittimazione e un nuovo slancio.

Parte I

*Attribuzione e limiti di operatività
della cittadinanza europea*

Capitolo I

La cittadinanza europea

SOMMARIO: 1.1. L'istituzione della cittadinanza europea. – 1.2. Finalità e caratteri generali della cittadinanza europea. – 1.3. L'attribuzione della cittadinanza europea: a) le disposizioni dei Trattati; b) l'interpretazione giurisprudenziale fino al caso *Rottmann*. – 1.4. Il Trattato di Lisbona: una cittadinanza 'aggiuntiva'. – 1.5. La questione della così detta cittadinanza di residenza.

1.1. L'istituzione della cittadinanza europea.

La cittadinanza dell'Unione è stata istituita con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, di cui costituisce uno dei risultati più rilevanti¹. A termini

¹ Sulla cittadinanza europea in generale, vedi per tutti, oltre ai relativi capitoli nei principali manuali, ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 622 ss.; ZILLER, *De l'Europe des citoyens à la Citoyenneté de l'Union. Quelques réflexions sur la bureaucratie et le droit dans la construction communautaire européenne*, *Mélanges J. VELU*, Bruxelles, 1992, t. 2, p. 1139 ss.; KOVAR, SIMON, *La citoyenneté européenne*, in *Cahiers de Droit européen*, 1993, p. 285 ss.; LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994; O'KEEFE, *Union Citizenship*, in *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (a cura di O'KEEFE, TWOMEY), London, 1994, p. 87 ss.; MARTIN, *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Bruxelles, 1994, ID., *De Zambrano à Dereci: Le citoyen européen, un être déprimé à la recherche de son identité*, in *Revue de droit du travail*, 2012, p. 339 ss.; CARTABIA, *La cittadinanza europea*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. VI, 1995, p. 2 ss.; GAUTIER, *L'article 8*, e *L'article 8 A*, in CONSTANTINESCU, KOVAR, SIMON, *Traité sur l'Union européenne (signé à Maastricht le 7 février 1992), Commentaire article par article*, Paris, 1995, p. 129 ss.; PREUSS, *Problems of a Concept of European Citizenship*, in *European Law Journal*, 1995, p. 267 ss.; VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, Bari, 1995, t. II, p. 1001 ss.; ID., *Les principes démocratiques et l'initiative citoyenne européenne dans le Traité de Lisbonne*, in *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins, Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruxelles, 2013, p. 193 ss.; MENEGAZZI MUNARI, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Torino, 1996; WEILER, *Les droits des citoyens européens*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1996, p. 35 ss.; DOLLAT, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne: enjeux et perspectives*, Bruxelles, 1998; LEHIN, *European Citizenship, towards a European Identity?*, in *Working Paper Series in European Studies*, Number 3, 1999; MAGNETTE, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, 1999; MATTERA, "Civis europeus sum". *La libertà di circolazione e di soggiorno dei*

dell'allora art. 8 TCE (ora art. 20 TFUE) “è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro”. Da tale *status* deriva una serie di diritti e doveri; mentre però i primi sono, come si vedrà, espressamente elencati e disciplinati nel Trattato e nelle norme derivate, i secondi sono meramente enunciati e risultano sinora privi di oggetto.

L’attribuzione della cittadinanza europea ha costituito la conclusione di un processo diretto ad allargare la sfera dei beneficiari del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri e l’inizio di un percorso, tuttora non terminato, che mira non solo a definire ed arricchire lo *status* del

cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8A) del Trattato CE, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 431 ss.; PHILIP, SOLDATOS (éds.), *La citoyenneté européenne*, Montréal, 2000; WHATELET, *Citoyenneté européenne et libre circulation dans la jurisprudence*, in *Trente ans de libre circulation des travailleurs en Europe*, a cura di CARLIER, VERWILGHEN, Luxembourg, 2000, p. 277 ss.; ALCARO, BALDINI, *Profili evolutivi della cittadinanza europea: verso un diritto privato comunitario?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 445 ss.; GUILD, *The Emerging Constitution of the European Union: Citizenship, Justice and Security*, Relazione presentata al Convegno organizzato dall'IUE nel 2002, p. 1 ss.; JACOBS, *Citizenship of the European Union: a legal Analysis*, in *European Law Journal*, 2004, p. 636 ss.; CELOTTO, *La cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 379 ss.; CONDINANZI, LANG, NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; LOGROSCINO, *La cittadinanza dell'Unione: la crisi dei concetti tradizionali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2006, p. 407 ss.; ROSSI, *I cittadini*, in TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, Torino, 2006, p. 97 ss.; TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la “utopia” sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 441 ss.; ID. (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; CONDINANZI, NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, in CHITI, GRECO (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo europeo*, parte generale, t. I, Milano, 2007, p. 87 ss.; MAAS, *Creating European Citizens*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, 2007; DOLLAT, *La citoyenneté européenne. Théorie et status*, Bruxelles, 2008; SCALIA, *Note in tema di cittadinanza europea*, in *Studi urbinati, A, Scienze Politiche, giuridiche e economiche*, 2009, p. 351 ss.; BARUFFI (a cura di), *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010; BARUFFI, QUADRANTI (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012; CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's provisions on Democratic Principles*, in *European public Law*, 2010, p. 123 ss.; TIZZANO, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 1031 ss.; MENGOLZI, *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell'Unione europea*, in PARISI, FUMAGALLI, MERAVIGLIA, SANTINI, RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 435 ss.; DE PASQUALE T., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto europeizzato di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanza nazionali degli Stati membri*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 2012, p. 445 ss.; NASCIBENE, ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012; PATOUT, 2013, *année du citoyen*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 621 ss.; KOCHENOV, *The Right to Have What Rights? EU Citizenship in Need of Clarification*, in *European Law Journal*, 2013, p. 502 ss.; ID., *EU citizenship without duties*, in *European Law Journal*, 2014, p. 482 ss.; GUILD, PEERS, TOMKIN, *The EU Citizenship Directive, A Commentary*, Oxford, 2014; MORVIDUCCI, *Cittadinanza europea. In Treccani on line*, 2014; PULLANO, *La citoyenneté européenne. Un espace quasi-étatique*, Paris, 2014; TRYFONIDOU, *The impact of Union citizenship on the EU's market freedoms*, Oxford, 2016.

cittadino europeo ma a farne, come la Corte di giustizia ha ripetuto frequentemente, “lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri”² e il presupposto per un più stretto rapporto con l’Unione. Tale cittadinanza si aggiunge infatti a quella nazionale con caratteri giuridici e politici autonomi: essa si fonda non sull’appartenenza a un popolo costituitosi in Stato ma sulla volontà espressa dai Paesi membri di creare un’Unione sempre più stretta tra i rispettivi popoli e di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei propri cittadini all’interno di uno spazio politico europeo, obiettivo cui una cittadinanza comune appare strumentale.

Nel momento in cui a Maastricht si creava l’Unione, e la CEE si trasformava in Comunità europea, si è voluto sottolineare che i Trattati prendevano oramai in considerazione l’individuo non più solo nella sua veste di soggetto economicamente attivo ma come destinatario e protagonista del processo di integrazione europea. Questo risultato, del resto, era stato preparato da un’ampia opera normativa e giurisprudenziale che, alla vigilia degli anni ’90, aveva portato a una riconsiderazione dei presupposti del diritto di libera circolazione.

Nei Trattati originari, i cittadini degli Stati membri risultavano beneficiari di tale diritto a titolo di ‘fattori produttivi’, in quanto cioè esercitassero un’attività economica come lavoratori subordinati (art. 48 ss.) o autonomi (art. 52 ss.), o si spostassero nella Comunità per prestare un servizio, cioè un’attività occasionale (art. 59 ss.): l’instaurazione del mercato comune imponeva infatti “l’eliminazione tra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali” (art. 3, lett. c), oltre che delle merci (art. 3, lett. a). Il relativo diritto di libera circolazione e di soggiorno, e quelli che ne derivavano per connessione, come ad esempio il diritto a farsi raggiungere dai familiari, potevano essere fatti valere nei confronti degli Stati ospiti in quanto si fosse in possesso della cittadinanza di uno Stato membro: le modalità di conferimento di tale cittadinanza restavano peraltro questione estranea al diritto comunitario, che di tale cittadinanza si limitava a prendere atto. La Corte di giustizia ha svolto un’opera di progressivo chiarimento di quali fossero i diritti derivanti dallo *status* di ‘lavoratore ospite’, ricavandoli soprattutto dal divieto di qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, nei suoi confronti, ma sempre sul presupposto che venisse svolta un’attività economica, seppure intesa in senso lato (anche lavoro parziale, stagionale, ecc.); addirittura, a partire dalla metà degli anni ’70, si è cominciato a parlare della possibilità di concedere “diritti speciali”, quali il voto alle elezioni locali, a chi si fosse avvalso della libertà di circolazione, per meglio garantirne l’integrazione nel Paese ospitante. In un prosieguo di tempo, a partire dagli anni ’80, la Corte ha esteso l’ambito

² La prima volta tale principio fu affermato dalla Corte nella sentenza *Grzelczyk* del 20 settembre 2001, causa C-184/99, in *Raccolta della giurisprudenza della Corte di Giustizia (Raccolta)*, p. 6193 ss., punto 31.

dei fruitori della libertà di prestazione dei servizi anche a quanti si limitano ad avvalersi dei servizi offerti in un Paese diverso da quello della loro residenza abituale, attraverso un'interpretazione teleologica dell'art. 60³; con la ricomprendimento, affermata nella sentenza *Cowan* del 1989, in tale categoria anche dei turisti⁴, si poteva ritenere che la libertà di circolazione concernesse oramai un numero rilevante di cittadini degli Stati membri, praticamente tutti coloro, inclusi i loro familiari, che si spostano a qualunque titolo per un periodo di tempo compatibile con la fruizione o prestazione di un'attività economica. Essere un fattore produttivo rimaneva comunque requisito essenziale, sebbene nei termini definiti dalla Corte.

In realtà, come accennato, già a partire dalla metà degli anni '70 si era posta la questione dell'attribuzione di nuovi diritti ai cittadini degli Stati membri⁵, e al Consiglio europeo di Fontainebleau del 25/26 giugno 1984 era stato istituito un Comitato *ad hoc* sull'Europa dei cittadini, il c.d. Comitato Adonino, il cui rapporto non fu però recepito nelle modifiche del trattato introdotte con l'Atto unico del 1986.

L'anno di svolta può essere considerato il 1990 sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, in quell'anno erano state adottate tre direttive del Consiglio che avevano esteso la libertà di circolazione e soggiorno in uno Stato membro diverso da quello di origine, quindi anche oltre il periodo di tempo normalmente coperto dalla libera prestazione dei servizi, agli studenti (93/96/CEE)⁶, a quanti avessero cessato di svolgere un'attività salariata o autonoma e disponessero di una pensione (90/365/CEE), e ai cittadini degli Stati membri che non ne godessero a nessun altro titolo, così detta categoria residuale (90/364/CEE). Condizione comune posta dalle direttive era il possesso di un'assicurazione sanitaria e di un reddito sufficiente a evitare che la persona divenisse un onere per i servizi assistenziali del Paese ospite. Si era così cambiata la natura del diritto di libera circolazione e soggiorno, non più funzionale allo svolgimento di un'attività economica nell'ambito del mercato unico, ma, almeno nel

³ Sentenza *Luisi e Carboni* del 31 gennaio 1984, cause 286/82 e 26/83, in *Raccolta*, p. 377 ss.

⁴ Sentenza del 2 febbraio 1989, causa 186/87, in *Raccolta*, p. 195 ss.

⁵ Si vedano i risultati del Vertice di Parigi del 1974 sulla creazione di un gruppo di studio incaricato di redigere un rapporto sull'Unione europea (c.d. Rapporto Tindemans, che conteneva una sezione sui cittadini europei, presentato al Consiglio europeo del 29 dicembre 1975, in *Bollettino delle Comunità europee*, suppl. 1/76) e i successivi progetti della Commissione e del Parlamento europeo (in proposito, cfr. per tutti GAUTIER, *Article 8*, cit., p. 129 s. e CONDINANZI, LANG, NASCIBENE, *op. cit.*, p. 2 s.). Si può sottolineare come all'epoca non si parlasse di una cittadinanza europea in senso proprio, ma di "diritti speciali", da conferire a quanti già si avvalsero della libertà di circolazione, quali ad esempio il diritto di voto nelle elezioni locali.

⁶ La direttiva 93/96 del Consiglio del 29 ottobre 1993 ha sostituito la direttiva 90/366, annullata dalla Corte di giustizia con la sentenza del 7 luglio 1992, causa C-295/90, in *Raccolta*, p. I-4193 ss.

caso delle direttive 90/364 e 90/365, esercitabile liberamente da chiunque fosse cittadino di uno Stato membro, nel rispetto di condizioni minime poste a garanzia dello Stato ospite. Tale obiettivo, del resto, era già richiamato nell'art. 7 A del Trattato dell'Atto unico europeo del 17 febbraio 1986, relativo al mercato interno⁷.

Anche alla luce di questo risultato, al Consiglio europeo di Dublino del 28 aprile 1990 fu avanzata dalla presidenza spagnola la proposta di istituire una cittadinanza europea, complementare di quella nazionale, idonea a conferire diritti ulteriori rispetto a quelli già derivanti dalle precedenti norme dei Trattati, da far valere in parte direttamente nei confronti dell'Unione (come il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo e, in seguito, di avvalersi della propria lingua nazionale per scrivere e ricevere risposte dagli organi comunitari), in parte verso gli Stati membri (diritto di libera circolazione e di soggiorno; diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali e al Parlamento europeo; protezione diplomatica). Era inoltre prevista la possibilità, enunciata nell'art. 8E (attuale art. 25 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁸), di adottare "disposizioni intese a completare i diritti previsti nella presente parte"⁹, possibilità di cui peraltro gli Stati non si sono avvalsi, preferendo introdurre nuove, espresse, disposizioni durante le successive modifiche dei Trattati. Perno di tale cittadinanza appariva il diritto di "ogni cittadino dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri", fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal Trattato e

⁷ Sull'art. 7 A, introdotto dall'Atto unico europeo (art. 14 TCE e ora art. 26 TFUE), relativo alla creazione di uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata, tra l'altro, la libera circolazione delle persone, e sulle sue conseguenze in ordine al diritto dei cittadini degli Stati membri di avvalersene direttamente, vedi MATTERA, *op. cit.*, p. 431 ss. Sul fatto che molti dei diritti poi ricondotti alla cittadinanza europea e soprattutto quello di libera circolazione fossero già stati delineati durante i lavori dell'Atto unico europeo, vedi TIZZANO, *op. cit.*, p. 1034 s.

⁸ A seguito dell'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato firmato a Lisbona il 3 dicembre 2007, sono stati modificati il precedente Trattato sull'Unione europea e il Trattato sulla Comunità europea. Dei due Trattati attuali, il primo, Trattato sull'Unione europea (TUE) riprende largamente la prima e la quarta Parte della Costituzione europea, il secondo, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ne riprende la terza Parte, e cioè le norme prima inserite nel Trattato CE. In luogo di essere inserita direttamente nel testo del Trattato, la Carta dei diritti fondamentali nella nuova versione proclamata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (G.U. C 303 del 14 dicembre 2007) dal P.E., dal Consiglio e dalla Commissione, è richiamata, con valore vincolante, nell'art. 6, par. 1, TUE. Nel prosieguo del lavoro, si useranno le abbreviazioni TUE e TFUE.

⁹ Per l'adozione di tali disposizioni è ora prevista una speciale procedura, che permette una sorta di modifica 'semplificata' del Trattato: su proposta della Commissione, l'atto viene adottato all'unanimità dal Consiglio, con l'approvazione del Parlamento europeo; tale atto entra in vigore previa approvazione da parte degli Stati membri, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. In precedenza, il Parlamento europeo era solo consultato e si prevedeva che il Consiglio raccomandasse l'adozione della modifica da parte degli Stati membri.

dalle norme di applicazione: il diritto spettava quindi quale conseguenza della cittadinanza dell'Unione, mentre venivano a configurarsi, come norme speciali rispetto a tale *status*, le disposizioni tuttora esistenti relative alle persone che svolgessero attività economiche, ancor oggi definite come cittadini (vedi artt. 49 e 56 TFUE) o lavoratori (art. 45 TFUE) degli Stati membri.

1.2. *Finalità e caratteri generali della cittadinanza europea.*

Con l'istituzione della cittadinanza europea, che concerne solo le persone fisiche, si perseguiva l'obiettivo, enunciato nell'art. B del Trattato di Maastricht, di rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini degli Stati membri¹⁰. In particolare, si intendeva sottolineare come il nuovo Trattato prendesse in considerazione l'individuo non più solo nella sua veste di soggetto economicamente attivo (*homo oeconomicus*) ma anche, in prospettiva, "come soggetto politico, partecipe e consapevole protagonista del processo di integrazione europea"¹¹.

È difficile asserire che tale obiettivo sia stato pienamente conseguito: il processo di elaborazione di una cittadinanza europea non appare concluso e mancano ancora sia una coscienza condivisa del rapporto di sudditanza-partecipazione rispetto all'Unione e dei diritti che ne conseguono, sia un reale sentimento di identità europea¹². In particolare, è stato osservato come dalle nor-

¹⁰ Vedi DENIZEAU, *La citoyenneté européenne: une valeur en quête d'identité*, Conférence-débat du CDPC sur la citoyenneté, Cycle "Les valeurs du droit public", 14 février 2013, reperibile su internet, www.un.paris2.fr, p. 1 s.

¹¹ Cfr. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 108 e DENIZEAU, *ibidem*: "l'ambitieux projet de la nouvelle Europe, de la création d'une Union européenne, plus politique qu'économique, ne pourrait se réaliser sans une forte adhésion populaire. On peut à cet égard se demander si la citoyenneté est un enjeu autonome ou bien si elle n'a été qu'un instrument permettant de servir les intérêts de l'Union politique, en lui conférant l'onction démocratique [...]. Quoiqu'il en soit, il fallait rechercher un instrument efficace d'accroissement du sentiment d'appartenance à l'Union et, en même temps, de renforcement de sa légitimité. L'instauration d'une citoyenneté créant un lien direct entre l'Union et l'individu, apparaissait comme apte à répondre à ces deux objectifs". Per considerazioni analoghe, vedi anche TIZZANO, *op. cit.*, p. 1033 s.

¹² E ciò nonostante la creazione di una bandiera e di un inno europei. Non è del resto un caso che tali simboli fossero stati inseriti nel Trattato che istituiva una Costituzione europea, firmato a Roma il 2 ottobre 2004 e non entrato in vigore (su questo argomento, vedi CURTI GIALDINO, *I simboli dell'Unione europea*, Roma, 2005), mentre, come è noto, nel Trattato di Lisbona è stato cancellato ogni riferimento in proposito. Sembrano quindi da condividersi le opinioni di quanti, in dottrina, sottolineano la mancanza di un *demos* europeo, cui attribuire la cittadinanza stessa, o da considerare come fruitore della stessa, anche se sembra esagerata, soprattutto alla luce della giurisprudenza di applicazione dell'istituto, l'osservazione che la cittadinanza europea, quale emerge dal Trattato di Maastricht, non solo appare confusa e imprecisa ma, addirittura un "cinico esercizio di relazioni pubbliche", per di più mal riuscito (WEILER, *op.*

me sulla cittadinanza del Trattato di Maastricht, rimaste in larga parte invariate sino ad oggi¹³, emerge soprattutto uno *status* di straniero privilegiato, “inteso come qualifica da attribuirsi ai cittadini degli Stati membri che si trovino in un altro Stato dell’Unione”¹⁴, in quanto la maggior parte dei diritti attribuiti al cittadino europeo incide sul suo rapporto con Stati membri diversi dal suo, “ma solo in minima parte sulla posizione dell’individuo verso l’Unione, o la Comunità, e le loro istituzioni”¹⁵; inoltre, non risultano specificati i doveri che dalla cittadinanza stessa discendono¹⁶.

Questi caratteri apparivano comunque giustificabili in un istituto giuridico in fase di progressiva definizione e forse intrinseci di un ordinamento che non ha caratteristiche statuali. Anche nel Trattato che istituiva una Costituzione

cit., p. 38 s.). In senso conforme, vedi anche DENIZEAU, *op. cit.*, p. 5 s., che, analizzando dei dati relativi al 2010 sulla percezione che hanno i cittadini europei del proprio *status*, conclude che “Ces études statistiques confirment, si besoin était, que la citoyenneté européenne est mal connue et mal aimée. Il n’est donc pas anodin, à l’aune de ces statistiques alarmantes, que l’année 2013 ait été déclarée dans l’Union européenne l’année du citoyen européen”.

¹³ Il Trattato di Amsterdam ha inserito la specificazione sulla natura complementare della cittadinanza europea (art. 17, par. 2) e il diritto di corrispondere con gli organi comunitari nella propria lingua (art. 21, par. 3); il Trattato di Nizza ha modificato la procedura di adozione delle norme volte a meglio realizzare la libera circolazione dei lavoratori (art. 18, par. 2), introducendo il voto a maggioranza, ma ha escluso la possibilità di adottare anche le disposizioni relative ai passaporti, alle carte di identità, ai titoli di soggiorno e alla sicurezza sociale (art. 18, par. 3). Altre modifiche, soprattutto rispetto all’attuazione, con norme secondarie, dei diritti relativi alla cittadinanza sono state inserite nella Parte seconda del TFUE; di rilievo appaiono però solo l’allargamento dell’ambito di operatività dell’art. 21 TFUE (ex art. 18 TCE) sulla libertà di circolazione e soggiorno anche alla sicurezza e prevenzione sociale e l’inserimento, nel TUE, di un diritto di iniziativa normativa per i cittadini europei (art. 11, par. 4), richiamato poi nell’art. 24, comma 1, TFUE.

¹⁴ Cfr. CARTABIA, *op. cit.*, p. 2 ss., secondo cui “mentre di norma la cittadinanza regola la posizione dell’individuo rispetto all’ente o all’ordinamento di appartenenza, la cittadinanza europea è destinata a far sentire i suoi effetti prevalentemente sulla posizione del cittadino nell’ambito di altri ordinamenti”.

¹⁵ La posizione dei cittadini europei non risulta sostanzialmente arricchita nei confronti dell’Unione neppure dalla Carta dei diritti fondamentali. Anche gli articoli di questa che sembrano innovativi (es. art. 41 che garantisce il diritto ad una buona amministrazione), estendono i relativi diritti a tutti i residenti nell’Unione e non ai cittadini in quanto tali (vedi *infra*, Capitolo IV).

¹⁶ ROSSI, *I cittadini*, cit., p. 113, osserva in proposito che in realtà doveri a carico delle persone sono ricostruibili nel Trattato, ma si applicano anche “alle persone fisiche o giuridiche extracomunitarie che operino sul territorio comunitario. Il che può essere letto come una conseguenza dell’immaturità dell’Unione come ordinamento federale, ancora incapace di imporre doveri ai propri cittadini”. Secondo LOGROSCINO, *op. cit.*, p. 417 s., invece, la scelta di non indicare doveri sarebbe stata dovuta al timore di far nascere una potenziale collisione tra la fedeltà dovuta allo Stato e quella dovuta all’Unione. Sull’argomento vedi in generale KOCHENOV, *EU citizenship without duties*, in *European Law Journal*, 2014, p. 482 ss. e, per un approccio diverso al problema, SHUIBHNE, *Limits rising, duties ascending: The Changing legal shape of Union citizenship*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 889 ss.

europea, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrato in vigore, e nel successivo Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, del resto, le modifiche apportate allo *status* del cittadino europeo non appaiono particolarmente rilevanti, ad eccezione dell’inserzione del diritto, da parte di un milione di cittadini, di invitare la Commissione a presentare una proposta normativa¹⁷. È stato però, significativamente, sottolineato nel Titolo II del nuovo TUE il carattere ‘politico’ del rapporto tra l’Unione e i suoi cittadini, individuando nella democrazia rappresentativa, e nella responsabilità del Parlamento europeo e del Consiglio (in via indiretta) verso i cittadini, il fondamento della legittimità dell’Unione stessa¹⁸.

Nelle intenzioni dei redattori del Trattato di Maastricht, peraltro, l’importanza della cittadinanza europea non consisteva tanto nei singoli diritti che ne derivavano, quanto nella sua capacità intrinseca di attribuire un *plus*, quantitativo e qualitativo, anche ai vari diritti che venivano conferiti in base alla cittadinanza degli Stati nazionali: questi si sommavano a quelli espressamente indicati negli artt. 8A/8E TCE, venendo a costituire, nel loro insieme, uno *status* di gran lunga più articolato, che trovava nella cittadinanza europea il fattore unificante¹⁹.

Come osservato dall’Avvocato generale nelle *Conclusioni* sul caso *Rottmann*²⁰, infatti,

¹⁷ Vedi *infra*, Parte II, Capitolo III, par. 3.3.1.

¹⁸ Cfr. art. 10 TUE: “1. Il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell’Unione, nel Parlamento europeo. 3. Gli Stati membri sono rappresentati, nel Consiglio europeo dai rispettivi Capi di Stato e di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”.

¹⁹ La cittadinanza europea sarebbe quindi “lo *status* comprensivo dei diritti e doveri che accomunano i cittadini degli Stati membri”, e il *plus* da essa costituito comprenderebbe l’insieme delle posizioni giuridiche soggettive derivanti dalle varie norme del Trattato che possono avere come destinatari i privati, quali le norme sui diritti sociali, sulla tutela dei consumatori, dell’ambiente, della salute, ecc. Laddove il Trattato di Maastricht sembrava configurare dei diritti tassativamente indicati di cittadinanza, l’istituto si sarebbe evoluto nel senso di ricomprendere “diritti, facoltà e aspettative giuridicamente tutelate che vengono riconosciute indipendentemente da ciò che prevede la legislazione dello Stato di appartenenza” o eventualmente in aggiunta alle sue previsioni (cfr. ALCARO, BALDINI, *op. cit.*, p. 445 ss., *ivi*, p. 467).

²⁰ Cfr. in *www.curia.europa.eu* le *Conclusioni* del 30 settembre 2009, punto 23, dell’Avvocato generale Póitín Maduro sul caso *Rottmann*, deciso con sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, in *Raccolta*, p. I-1499 ss. Nello stesso senso, vedi STROZZI, MASTROIANNI, *Dritto dell’Unione europea. Parte istituzionale*, VI ed., Torino, 2013, p. 54, secondo cui la formalizzazione della cittadinanza europea “ha un profondo significato simbolico di rafforzamento di una coscienza civica europea, soprattutto introduce un primo ‘seme’ per il formarsi di un *demos* europeo che travalichi le cittadinanze nazionali e formi un’autentica coscienza e una base sociale europee, cioè un’unione dei popoli e non solo degli Stati”.

“La cittadinanza dell’Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, ma è anche una nozione giuridica e politica autonoma rispetto a quella di cittadinanza nazionale. La cittadinanza di uno Stato membro non consente solo l’accesso al godimento dei diritti conferiti dal diritto comunitario, essa ci rende cittadini dell’Unione. *La cittadinanza europea costituisce inoltre qualcosa in più di un insieme di diritti che, di per sé, potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono. Essa presuppone l’esistenza di un collegamento di natura politica tra i cittadini europei, anche se non si tratta di un rapporto di appartenenza ad un popolo.* Tale nesso politico unisce, al contrario, i popoli dell’Europa. Esso si fonda sul loro *impegno reciproco ad aprire le rispettive comunità politiche agli altri cittadini europei e a costruire una nuova forma di solidarietà civica e politica su scala europea.* Il nesso in questione non presuppone l’esistenza di un unico popolo, ma di uno spazio politico europeo, dal quale scaturiscono diritti e doveri” (*corsivo aggiunto*).

Il valore aggiunto costituito dalla cittadinanza europea non si esaurisce quindi nel conferimento di singoli, espliciti, diritti, ma permea l’intero Trattato, soprattutto a seguito dell’opera ermeneutica della giurisprudenza della Corte di giustizia. Innanzi tutto, già l’art. 8, par. 2, inserito nel TCE con il Trattato di Maastricht recitava che “i cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri” previsti dal Trattato, e questa espressione è stata progressivamente interpretata in senso ampio, come comprensiva non solo dei diritti enunciati negli articoli immediatamente successivi (da un punto di vista sistematico, infatti, l’aver inserito nella Parte seconda del Trattato, relativa alla cittadinanza europea, una serie di diritti, poteva indurre a ritenerli come esaustivi), ma di tutti quelli che si potevano rintracciare anche in altre disposizioni²¹. L’art. 20 TFUE, par. 2, conferma tale conclusione, specificando che:

“I cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. *Essi hanno, tra l’altro (corsivo aggiunto):*

a) il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

b) il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

c) il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;

²¹ Gli artt. 18 ss. TCE infatti “definiscono alcuni diritti, individuando quelli più fortemente caratterizzanti la nuova nozione” ma lo *status* di cittadino europeo è comprensivo di “tutte le posizioni soggettive attive e passive che il Trattato CE conferisce a coloro che godono della cittadinanza di uno Stato membro” (CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2003, p. 16).

d) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

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

e rendendo così evidente come tali diritti, pur essendo propri del cittadino europeo, non ne esauriscano lo *status* ma siano esemplificativi e si aggiungano ad altri, egualmente, se non ancor più, significativi, quali il divieto di discriminazione fondata sulla cittadinanza. Inoltre, si può cogliere nella giurisprudenza della Corte di giustizia, soprattutto a partire dal 2002²², l'intento di ricavare dall'istituto della cittadinanza europea non solo un parametro per la lettura delle norme dell'Unione, ma anche, come si vedrà, una serie di diritti che si possono far valere nei confronti degli Stati di cui si è cittadini, facendo di quella europea una cittadinanza non più meramente complementare, ma aggiuntiva, di quella nazionale²³.

Istituendo una cittadinanza europea e imputando a chi ne è titolare posizioni molto differenziate, alcune precostituite alla cittadinanza stessa, altre create *ad hoc*, si era voluto quindi sottolineare quanto la condizione dei cittadini degli Stati membri risultasse modificata dal diritto comunitario, ora diritto dell'Unione. Non si è però compiuto il passo ulteriore di sostituire l'espressione “cittadini europei” a quella di cittadini degli Stati membri ove questa era già usata nel Trattato, perdendo così l'occasione di rendere evidente la valenza della cittadinanza europea almeno nei diritti esigibili nei confronti degli Stati membri²⁴.

L'intento di incentrare sullo *status* di cittadino il godimento di diritti che potrebbero essere goduti anche in base a diverse disposizioni dei Trattati è condiviso, come si è accennato, dalla giurisprudenza, secondo cui

²² Vedi la sentenza del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*, in *Raccolta*, p. I-7091 ss. Sulla rilevanza di tale sentenza, cfr. *infra* il Capitolo V, par. 5.2.1.

²³ Ritiene che “la cittadinanza europea non sia più solamente un complemento di quella nazionale ma acquisti un suo valore autonomo in quanto nuovo *status* dei cittadini degli Stati membri, che si ottiene solo se si è cittadini di un paese membro ma comprende tutta una serie di diritti e doveri, peraltro specificati dallo stesso articolo, che ineriscono direttamente in capo al singolo e lo rendono cittadino di un'entità autonoma quale è quella dell'UE”, COPPOLA, *Cittadinanza europea e prestazioni sociali: commento alla recente sentenza Rottmann*, in www.europeanrights.eu/index, *Note e Commenti* (26 giugno 2010).

²⁴ Del resto anche il tentativo esperito durante la Conferenza intergovernativa che ha portato al Trattato di Amsterdam di unificare, sotto il Titolo Cittadinanza europea, tutta una serie di diritti di cui dispongono i cittadini degli Stati membri, tra cui il diritto di accesso ai documenti e alla *privacy*, la tutela dei consumatori, etc., ben più ricca dell'elenco poi inserito nella Parte seconda del Trattato CE, non era stato accolto nel testo definitivo.

“lo status di cittadino europeo è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli stati membri”²⁵.

Specificandone il contenuto, la Corte ha chiarito che il diritto precipuo derivante dall'essere cittadini europei consiste soprattutto nella parità di trattamento; tale *status* infatti

“consente a chi tra di essi si trova nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni a tal riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico”.

L'art. 12 TCE (ora art. 18 TFUE), che vieta qualunque discriminazione fondata sulla nazionalità tra cittadini degli Stati membri, è stato così letto dalla Corte di giustizia in combinazione con le disposizioni del Trattato relative alla cittadinanza dell'Unione; di conseguenza, un cittadino europeo che risieda legalmente sul territorio dello Stato ospite poteva avvalersi dell'art. 12 in tutte le situazioni che rientrassero nel campo di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario²⁶. Tale stretta connessione tra divieto di discriminazione e attribuzione di una cittadinanza europea, per cui il contenuto dei due istituti si chiarisce e si arricchisce quando vengano valutati congiuntamente, è stata ulteriormente evidenziata dalla diversa collocazione delle relative norme nel TFUE: mentre, infatti, l'art. 12 era posto nella Parte prima del Trattato CE, relativa ai principi, e gli artt. 17 ss. nella seconda, il nuovo Trattato li ha riuniti in una Parte seconda intitolata “non discriminazione e cittadinanza dell'Unione”. I diritti espressamente attribuiti in base alla cittadinanza europea vanno quindi interpretati come comprensivi delle facoltà necessarie per evitare, nella loro fruizione, un trattamento discriminatorio, inteso in senso lato, rispetto a quanto è previsto per i nazionali, e ciò ha costituito, come si vedrà, oggetto di una copiosa giurisprudenza della Corte volta ad accertare, in particolare, quali ulteriori diritti discendano dal fatto di aver fruito della libertà di circolazione e di soggiorno, spostandosi in un altro Stato, per evitare appunto una discriminazione non formale, ma di fatto.

È evidente che il divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità opera solo per evitare differenze di trattamento tra cittadini degli Stati membri. Tale principio è stato confermato dalla Corte relativamente alla possibilità per un cittadino europeo di avvalersi del divieto di discriminazione affermato nell'art. 12 CE per godere di un diritto previsto a favore di cittadini di Stati terzi. Infatti,

²⁵ Vedi la sentenza *Grzelczyk* del 20 settembre 2001, cit., punto 31.

²⁶ Vedi, *infra*, Parte III, Capitolo V, par. 5.3 e Capitolo IX, par. 9.3.

“Tale disposizione riguarda le situazioni, rientranti nell’ambito di applicazione del diritto comunitario, nelle quali un cittadino di uno Stato membro subisce un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato membro per la sola ragione della sua nazionalità, e non trova applicazione nel caso di un’eventuale disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e quelli degli Stati terzi.

Per tali ragioni [...] l’art. 12 CE non osta ad una normativa nazionale che escluda i cittadini degli Stati membri dalla possibilità di beneficiare delle prestazioni di assistenza sociale che vengono concesse ai cittadini di Stati terzi”²⁷ (*corsivo aggiunto*).

È invece irrilevante che i diritti di cittadinanza siano fatti valere contro il proprio Stato di origine purché, come si vedrà, non ci si trovi di fronte a una situazione meramente interna, che esuli quindi dal campo di applicazione dei Trattati. Questa conclusione, già affermata dalla giurisprudenza comunitaria rispetto all’obbligo per uno Stato di riconoscere a un proprio cittadino diritti connessi al godimento della libertà di stabilimento o di prestazione di servizi di cui si fosse avvalso²⁸, è stata ribadita anche per la libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, in ragione dell’effetto utile da riconoscersi a tale libertà²⁹. Una volta che si sia nell’ambito di applicazione del Trattato relativo alla cittadinanza perché, ad esempio, si è fruito della facoltà di soggiornare in altro Stato membro e si è poi tornati nel Paese di origine, la propria situazione risulta oramai ‘comunitarizzata’ e permette quindi di far valere anche diritti di cui, in ipotesi, non dispongono gli altri nazionali, come, ad esempio, il diritto di farsi raggiungere dal Paese ospite da un familiare cui altrimenti sarebbe negato il permesso di soggiorno³⁰.

²⁷ Vedi la sentenza *Vatsouras* 4 giugno 2009, cause riunite C-22/08 e C-23/08, punti 52 s., in *Raccolta*, p. I-4585 ss. Vedi anche la sentenza *Guarnieri* del 7 aprile 2011, causa C-291/09, in *Raccolta*, p. I-2685 ss., punto 20.

²⁸ Vedi per tutte la sentenza 19 gennaio 1988, causa 292/86, *Gullung*, in *Raccolta*, p. 111 ss., punti 10 ss.

²⁹ Cfr., con riferimento alla possibilità di far valere nei confronti del proprio stato nazionale diritti derivanti dall’aver esercitato la libertà di circolazione per motivi di studio, le sentenze 11 luglio 2002, causa C-224/98, *D’Hoop*, in *Raccolta*, p. I-6191 ss., punti 27 ss.; 23 ottobre 2007, cause C-11/06 e C-12/06, *Morgan*, *ibidem*, p. I-9161 ss., punti 26 ss. e 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, *ibidem*, p. I-8507 ss., punti 35 ss. In particolare, nella sentenza *D’Hoop* che ha inaugurato tale giurisprudenza, ai punti 30 s. si legge che “Poiché un cittadino dell’Unione ha diritto a che gli venga riconosciuto in tutti gli Stati membri il medesimo trattamento giuridico accordato ai cittadini di tali Stati membri che si trovino nella medesima situazione, sarebbe incompatibile con il diritto alla libera circolazione che gli si potesse applicare nello Stato membro di cui è cittadino un trattamento meno favorevole di quello di cui beneficerebbe se non avesse usufruito delle facilitazioni concesse dal Trattato in materia di circolazione. Tali facilitazioni non potrebbero infatti dispiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso da ostacoli posti, al suo ritorno nel paese di origine, da una normativa che penalizzasse il fatto che egli ne abbia usufruito [...]” (*corsivo aggiunto*).

³⁰ Per tale esempio, vedi la sentenza dell’11 dicembre 2007, causa C-291/05, *Eind*, in *Raccolta*, p. I-10719 ss. e quanto si dirà nel Capitolo VII, par. 7.1 e nel Capitolo X, par. 1.1.

1.3. *L'attribuzione della cittadinanza europea: a) le disposizioni dei Trattati; b) l'interpretazione giurisprudenziale fino al caso Rottmann.*

a) *Le disposizioni dei Trattati*

Le norme relative all'istituzione della cittadinanza europea e l'elenco dei diritti che da questa cittadinanza conseguono non furono inseriti nel Trattato sull'Unione, che si limitava a richiamare nel preambolo la volontà di istituire tale cittadinanza, ma nel Trattato CE, agli artt. 8/8E. Tale scelta fu probabilmente dettata dall'intento di rendere le disposizioni relative alla cittadinanza soggette alla competenza, soprattutto interpretativa, della Corte di giustizia, all'epoca priva di giurisdizione sul TUE.

Il dettato dell'art. 8, adottato con il Trattato di Maastricht, disponeva al paragrafo 1 che:

“È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro”.

Il criterio di attribuzione della cittadinanza europea, che concerne, si ripete, solo le persone fisiche, era stato quindi individuato nel possesso della cittadinanza di uno Stato membro; la Dichiarazione n. 2 annessa al Trattato di Maastricht, inoltre, chiariva che ogniqualevolta nel trattato

“si fa riferimento ai cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia o meno la nazionalità di questo o di quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri possono precisare [...] quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini mediante una Dichiarazione presentata alla Presidenza [...]”.

Rimaneva quindi competenza dei singoli Paesi determinare i criteri di conferimento della cittadinanza nazionale, unico presupposto di quella europea³¹. Nonostante la dizione apparentemente univoca dell'art. 8, il 30 ottobre del 1992 la Danimarca, in cui un primo *referendum* sulla ratifica del Trattato di Maastricht aveva dato esito negativo, presentò agli altri Stati membri un documento intitolato “la Danimarca in Europa” in cui sollevava, tra l'altro, la questione della cittadinanza europea, non ritenendo sufficiente la Dichiarazione n. 2 sulla cittadinanza di uno Stato membro, annessa al Trattato stesso. Per venire incontro alle preoccupazioni prospettate, e permettere l'indizione di un nuovo *referendum*, il Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre successivi adottò una decisione relativa alla Danimarca la cui sezione A, concernente appunto la cittadinanza, specificava che:

³¹ In questo senso, cfr. per tutti GAUTIER, *Article 8*, cit., p. 135 s. e CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *op. ult. cit.*, pp. 6 e 8 s.

“Le disposizioni della parte seconda del trattato [...] riguardanti la cittadinanza dell’Unione conferiscono ai cittadini degli Stati membri *diritti e tutela complementari* come precisato nella parte stessa. Questi ultimi non si sostituiscono in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato. *La questione se una persona abbia la cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato*” (corsivi aggiunti).

Le preoccupazioni danesi derivavano soprattutto da un inciso contenuto nella sentenza *Micheletti* del 7 luglio 1992. Infatti, adita in via interpretativa su una causa relativa al diritto di stabilimento di una persona avente la doppia cittadinanza italiana e argentina, la Corte aveva affermato – riferendosi alla legge spagnola che, in caso di doppia cittadinanza, riconosceva quella dell’ultima residenza abituale – che:

“La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità con il diritto internazionale, nella competenza di ciascuno stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario”³²,

concludendo che un Paese membro non può subordinare il riconoscimento dei diritti derivanti dall’ordinamento comunitario a condizioni ulteriori (ad esempio l’effettività della cittadinanza stessa) rispetto al mero possesso della cittadinanza di un Paese membro³³. Il richiamo all’osservanza del diritto comunitario nel contesto citato aveva indotto taluni commentatori a sostenere che non potesse escludersi una qualche limitazione al diritto degli Stati di fissare liberamente i criteri attributivi della propria cittadinanza³⁴; specificando la natura meramente complementare della cittadinanza europea si voleva chiarire che in alcun modo essa avrebbe potuto condizionare, né tanto meno sostituire, quelle nazionali.

³² Causa C-369/90, in *Raccolta*, p. I-4239 ss., punto 10.

³³ Per la Corte, “non spetta [...] alla legislazione di uno Stato membro restringere gli effetti dell’attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, richiedendo una condizione supplementare per il riconoscimento di questa cittadinanza” (punto 10), in quanto ammettere tale possibilità “avrebbe come conseguenza che il campo di applicazione personale delle norme comunitarie relative alla libertà di stabilimento potrebbe variare da uno Stato all’altro” (punto 12).

³⁴ Sulle critiche sollevate dalla sentenza, vedi GAUTIER, *Article 8*, cit., p. 137 s., e la bibliografia ivi citata alla nota 4. In particolare, dalla sentenza risulta che benché lo Stato membro rimanga competente in materia di attribuzione della cittadinanza, tale competenza va esercitata “dans le cadre du droit communautaire. Elle s’en trouvera par conséquent affectée”. Altrettanto, secondo CONDINANZI, LANG, NASCIMBENE, *op. cit.*, p. 12 s., nella sentenza *Micheletti* “la Corte non sembra escludere che una qualche limitazione alla *domestic jurisdiction* degli Stati possa discendere dal diritto comunitario, almeno in quelle situazioni in cui le modalità di attribuzione e di perdita della cittadinanza nazionale paiono confliggere con principi generali di diritto comunitario”.

Le disposizioni riguardanti la Danimarca non sono state abrogate durante le successive modifiche dei Trattati, ma hanno avuto, anzi, come effetto ulteriore l'inserzione, con il Trattato di Amsterdam, di un'ultima parte nel paragrafo 1 dell'art. 17 (ex art. 8), che recitava:

“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*”³⁵.

I presupposti per l'attribuzione della cittadinanza europea non sono stati modificati né dal Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, né dal Trattato di Lisbona: gli artt. 9 TUE e 20 TFUE riproducono infatti, salvo un punto su cui si tornerà in seguito, l'art. 17 TCE. Anche ai sensi dell'art. 7 della direttiva 2004/38/CE, alla quale si farà principale riferimento per l'esame della disciplina della libera circolazione, è definita cittadino dell'Unione “qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro”, senza alcuna ulteriore specificazione. La cittadinanza dell'Unione è quindi una cittadinanza “*sui generis*, che assume quale suo unico presupposto di attribuzione il possesso della cittadinanza di un altro ordinamento: è una cittadinanza senza nazionalità”³⁶.

Spetta di conseguenza agli Stati indicare in piena autonomia, nel momento in cui entrano a far parte dell'Unione, chi siano i propri cittadini³⁷ e i criteri di definizione dei titolari di tale *status*, *status* da cui deriva poi automaticamente

³⁵ *Corsivo aggiunto*. Si era inteso così sottolineare, qualora ce ne fosse stato bisogno, la natura “ancillare” della cittadinanza europea, che diventava una sorta di superfetazione di quella nazionale.

³⁶ Così ROSSI, *op. cit.*, p. 116, che paragona la cittadinanza europea a quella concessa nell'impero romano e, con considerazioni simili sui caratteri peculiari di questa cittadinanza, CELOTTO, *op. cit.*, p. 384 ss. Ad avviso di LOGROSCINO, *op. cit.*, p. 419 ss., infine, il termine “cittadinanza” è usato nel Trattato in modo non assimilabile a quello di una cittadinanza nazionale, in senso meramente “simbolico e promozionale”. Si possono qui richiamare anche le *Conclusioni* sul caso *Rottmann* cit., punto 23, “Poiché non implica l'esistenza di un popolo europeo, la cittadinanza dell'Unione è concettualmente scissa dalla cittadinanza nazionale. Come ha osservato un autore, il carattere radicalmente innovativo della nozione di cittadinanza europea risiede nel fatto che ‘l'Unione appartiene a, è composta da, cittadini che per definizione non condividono la stessa nazionalità’. Al contrario, facendo della cittadinanza di uno Stato membro una condizione per essere un cittadino europeo, *gli Stati membri hanno voluto sottolineare che questa nuova forma di cittadinanza non rimette in discussione l'appartenenza primaria alle nostre comunità politiche nazionali. Pertanto, tale nesso con la cittadinanza dei diversi Stati membri costituisce un riconoscimento del fatto che può esistere (e di fatto esiste) una cittadinanza che non è determinata dalla nazionalità*” (*corsivo aggiunto*).

³⁷ O nazionali, secondo diverse versioni linguistiche dell'art. 17. Su tale autonomia, per cui “il corpo politico europeo si modella sulla base delle diverse sensibilità dei singoli Stati membri”, vedi, ampiamente, l'*Introduzione* di DIEZ-PICAZO, al Convegno *Il cittadino e lo straniero in Europa*, svoltosi il 3 ottobre 2003 alla LUISS, p. 4 ss., disponibile su internet.

la cittadinanza europea. In tal senso si è espressa la Corte di giustizia nella sentenza *Kaur* del 20 febbraio 2001³⁸, decidendo che per determinare se

“una persona abbia la qualità di cittadino del Regno Unito [...] ai sensi del diritto comunitario, occorre fare riferimento alla dichiarazione del 1982 del governo del Regno Unito [...] relativa alla definizione del termine ‘cittadini’ che sostituisce la Dichiarazione del 1972 [...] allegata all’Atto finale del Trattato relativo all’Adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell’Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e dell’Irlanda del Nord”.

È invece irrilevante, ai fini dell’attribuzione della cittadinanza europea, che i suoi titolari risiedano nell’ambito di applicazione territoriale dell’ordinamento dell’Unione: come ha avuto modo di affermare la Corte, respingendo opposte argomentazioni del governo olandese,

“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” (corsivo aggiunto),

in quanto può comunque far valere i diritti riconosciuti ai cittadini dell’Unione nella seconda parte del Trattato³⁹; diverso sarebbe invece il caso in cui lo Stato avesse, all’atto della ratifica, escluso la qualifica di propri cittadini per i residenti in tali territori⁴⁰.

³⁸ Causa C-192/99, in *Raccolta*, p. I-1237 ss., dispositivo della sentenza.

³⁹ Sentenza del 12 settembre 2006, causa C-300/04, *Eman e Sevinger*, in *Raccolta*, p. I-8005 ss., punti 27 s. Il governo olandese sosteneva invece che poiché né il Trattato originario né il Trattato sull’Unione europea erano 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”. Il fatto, poi, che il Regno dei Paesi Bassi avesse istituito una cittadinanza unitaria sarebbe irrilevante a tale proposito, in quanto “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” (punti 25 s.).

⁴⁰ Vedi in tal senso le ampie *Conclusioni* dell’Avvocato generale Tizzano presentate il 6 aprile 2006 sulle cause C-145/04, *Regno di Spagna c. Regno Unito* e C-300/04, *Eman e Sevinger*, in *www.curia.europa.eu*, secondo cui “l’art. 17 CE non fa in realtà che rinviare alla normativa interna degli Stati membri per quanto riguarda la definizione dell’ambito soggettivo della cittadinanza dell’Unione. In altri termini, tale normativa viene data come presupposta dall’ordinamento comunitario e in quanto tale assunta dallo stesso ai fini della definizione dei titolari della cittadinanza dell’Unione [...] ciò significa che il diritto comunitario assume come presupposto non solo le scelte del Regno dei Paesi Bassi quanto all’attribuzione della propria cittadinanza, ma anche le ar-

b) *L'interpretazione giurisprudenziale fino al caso Rottmann*

La Corte di giustizia ha contribuito notevolmente, come si vedrà anche nel Capitolo successivo, a chiarire l'ambito rispettivo di competenza degli Stati e dell'Unione in materia di cittadinanza europea.

In realtà, questioni relative al possesso della cittadinanza di uno Stato membro per risolvere controversie disciplinate dal diritto comunitario erano già state risolte prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht; successivamente, i problemi hanno riguardato soprattutto l'ambito dei diritti che dalla cittadinanza europea potevano farsi discendere. Solo di rado la Corte è stata adita per quesiti vertenti specificamente sull'attribuzione e revoca della cittadinanza, dandosi probabilmente per scontato da parte dei giudici interni che in materia dovessero valere le norme statali.

Quanto si può cogliere nella giurisprudenza della Corte precedente il Trattato di Maastricht è l'intento di affermare la sindacabilità della nozione di "cittadino" o "nazionale" di uno Stato membro ai fini dell'operatività di norme comunitarie: benché saltuarie, tali sentenze⁴¹ sembrano porre in luce come principi poi fatti valere nella giurisprudenza relativa alla cittadinanza europea, specialmente quella più recente, trovino origine non tanto nel nuovo istituto e nei suoi sviluppi, quanto dalla vigenza di un sistema che, pur rispettando le competenze statali, le subordina alle proprie logiche quando la situazione ricada nell'ambito del diritto della Comunità prima, e dell'Unione poi. L'inciso sopra ricordato della sentenza *Micheletti* secondo cui la competenza statale di attribuire la propria cittadinanza "deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario"⁴², è venuto ad acquistare pregnanza di significato nel tempo, ma già dall'adozione della sentenza risultava in modo univoco che le norme di uno Stato che – a fronte di una persona in possesso di doppia cittadinanza, di cui una di un Paese membro – facevano prevalere, conformemente al diritto internazionale, la cittadinanza fondata su criteri effettivi, non potevano applicarsi in quanto non si può subordinare il riconoscimento dei diritti derivanti dall'ordinamento della Comunità a condizioni ulteriori rispetto al mero possesso della cittadinanza di un Paese membro.

Risultano quindi corollari della sentenza *Micheletti* le decisioni in cui la Corte ha in seguito ribadito la piena libertà, per uno Stato membro, di deter-

ticolazioni interne ai diritti da essa derivanti che quello Stato ha deciso di operare in ragione dei particolari rapporti che lo legano ai territori di Aruba e delle Antille olandesi. In effetti, esso avrebbe potuto attribuire la cittadinanza ai soli cittadini metropolitani o articularla ulteriormente ed in vario modo tra questi e gli abitanti dei PTOM. Esso ha invece scelto, per motivazioni che attengono alla sfera della sua sovranità, di introdurre una cittadinanza formalmente indivisa, ma in realtà differenziata quanto all'esercizio dei connessi diritti (tra cui quello di voto, in sede sia nazionale che comunitaria)" (punti 151 e 153, *corsivo aggiunto*).

⁴¹ Vedi, *infra*, le sentenze *Airola* e *Micheletti*.

⁴² Sentenza del 7 luglio 1992, cit., punto 10.

minare in modo vincolante per gli altri Paesi i presupposti di attribuzione della propria cittadinanza⁴³ – anche se i criteri appaiono molto o anche troppo liberali – e il fatto che, nel caso di doppia o plurima cittadinanza, rileva quella in base alla quale il cittadino può avvalersi dei diritti derivanti dall’ordinamento comunitario, anche se una delle cittadinanze in possesso del richiedente sia attribuita dallo Stato membro del foro, che intenda riconoscere esclusivamente la propria cittadinanza, al fine di escludere il godimento di diritti cui la persona avrebbe altrimenti titolo⁴⁴.

Le sentenze in oggetto hanno risolto cause in cui si discuteva della rilevanza, nel Paese ospite, della cittadinanza attribuita da un altro Stato membro: ciò spiega l’attenzione posta dalla Corte nel ribadire che non è possibile sindacare tale attribuzione. A fronte di queste univoche conclusioni sull’automatismo del riconoscimento della cittadinanza europea come mera conseguenza di quella di un altro Stato membro, si pone la diversa questione dell’esistenza di eventuali limiti rispetto alla concessione o alla revoca della propria cittadinanza da parte dei Paesi membri. Non si fa qui riferimento ad una imposizione, attraverso norme uniformi o di armonizzazione, di criteri comuni – per la quale certamente occorrerebbe una modifica dei Trattati – ma a possibili limitazioni nell’esercizio della competenza statale, ricostruibili in base al diritto dell’Unione già esistente e soprattutto ai principi fondamentali⁴⁵. Senza qui prendere in considerazione ipotesi estreme di violazioni di diritti fondamentali⁴⁶, basti pensare

⁴³ Vedi la sentenza del 19 ottobre 2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, in *Raccolta*, p. I-9925 ss., punto 39: “non spetta ad uno Stato membro limitare gli effetti dell’attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell’esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato”, e ciò anche se tale requisito consistesse nel fatto di esigere che l’acquisto della cittadinanza non abbia come unica finalità quella di procurare a un cittadino di uno Stato terzo un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario. Vedi in proposito BERGAMINI, *Il difficile equilibrio tra riconoscimento del diritto alla libera circolazione, rispetto della vita familiare e abuso del diritto*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 2006, p. 347 ss.

⁴⁴ Sentenza del 2 ottobre 2003, causa C-148/02, *Garcia Avello*, in *Raccolta*, p. I-11613 ss., su cui vedi *infra*, Capitolo VI, par. 6.1.2.

⁴⁵ Nel caso *Kaur* citato, la ricorrente ha, ad esempio, affermato che “il diritto comunitario ha un ruolo da svolgere nella determinazione delle persone che devono o non devono essere considerate come ‘cittadini’ ai fini delle disposizioni del Trattato. Benché si tratti di un settore in cui il diritto nazionale ha un ruolo importante, il diritto comunitario impedirà ad esempio a uno Stato membro di privare un individuo della sua cittadinanza o di non riconoscere un individuo come uno dei suoi cittadini qualora tale privazione o tale rifiuto di riconoscimento violassero regole elementari del diritto comunitario” (punto 2.14 delle sue osservazioni scritte, riportate nelle *Conclusioni* presentate il 7 novembre 2000 dall’Avvocato generale Léger, in *www.curia.europa.eu*, nota 13).

⁴⁶ Cfr. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell’Unione europea*, Bari, 2016, p. 115, che cita, quale esempio, la revoca da parte di uno Stato membro della propria cittadinanza per ragioni razziali, revoca che verrebbe ritenuta irrilevante ai fini della cittadinanza europea. Secondo l’Avvocato

a quanto sostenuto dalla Corte nel caso *Airola* a proposito dell'inaccettabilità, ai fini dell'attribuzione della cittadinanza, di criteri di uno Stato membro che non rispettino la parità tra i sessi e finiscano quindi per 'imporre', suo malgrado, la cittadinanza del coniuge al soggetto debole⁴⁷, o al caso, adombrato, ma poi non effettivamente riscontrato, nel caso *Kaur*, della perdita della cittadinanza europea per effetto di un mutamento successivo della normativa nazionale⁴⁸. Rimasta isolata, non essendosi più ripresentata una questione simile, la sentenza *Airola* ha però avuto il merito di sottolineare, sin dal 1975, l'importanza della tutela dei principi fondamentali, anche in una materia rientrante nella competenza degli Stati. Ancora più rilevante tale conclusione appare qualora se ne considerino le plausibili implicazioni, e cioè la possibilità, in teoria prospettabile, per i giudici nazionali dinanzi ai quali si ponga il caso del riconoscimento, ai fini della libertà di circolazione, di una cittadinanza ottenuta tramite criteri simili a quelli del caso *Airola*, di rifiutarla, o almeno di adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale. È da chiedersi peraltro se nella causa *Airola* la decisione della Corte non sia stata influenzata dalle circostanze del caso, e se ad altre conclusioni i giudici non sarebbero giunti qualora l'attribuzione vincolante della cittadinanza a seguito di matrimonio da parte di uno Stato membro alla sola donna fosse stata il presupposto non già per la perdita obbligatoria della cittadinanza di altro Paese membro – e conseguente venir

generale Poiares Maduro (*Conclusioni* sul caso *Rottmann*, cit., punto 28), invece, "Sarebbe inoltre errato ritenere che, in ragione delle particolarità della disciplina della cittadinanza, *all'esercizio della competenza nazionale in questa materia si possano opporre solo talune norme comunitarie, essenzialmente i principi generali del diritto e i diritti fondamentali. Teoricamente non importa quale norma dell'ordinamento giuridico comunitario possa essere invocata, se le condizioni di acquisto e di perdita della cittadinanza fissati da uno Stato membro entrano in conflitto con essa*" (*corsivo aggiunto*).

⁴⁷ Sentenza del 20 febbraio 1975, causa 21/74, in *Raccolta*, p. 221 ss. che, rispetto alla rilevanza della cittadinanza, ai fini del godimento di un'indennità riconosciuta al personale comunitario ai sensi dell'art. 4 del relativo Statuto, ha affermato, ai punti 10 ss., che:

"La nozione di cittadinanza di cui all'art. 4 va interpretata in modo da evitare ogni discriminazione derivante dal sesso dei dipendenti, qualora gli uni e le altre si trovino in situazioni comparabili. Si opererebbe una discriminazione arbitraria facendo rientrare nella nozione di cittadinanza di cui all'art. 4 A) anche la cittadinanza imposta dalla legge alle dipendenti che contraggono matrimonio con gli stranieri. *La nozione di cittadinanza [...] va quindi interpretata nel senso che si deve fare astrazione della cittadinanza imposta nel senso summenzionato.* Nella fattispecie la ricorrente ha acquisito *ope legis* la cittadinanza del coniuge per effetto del matrimonio senza possibilità di rinunciarvi pur se ha dichiarato esplicitamente di voler conservare la cittadinanza belga. Quindi le disposizioni di cui trattasi si possono esplicitare senza dover tenere conto della cittadinanza italiana della ricorrente" (*corsivo aggiunto*). Su tale sentenza, vedi le osservazioni di CONDINANZI, LANG, NASCIBENE, *op. ult. cit.*, p. 13 s. e CONDINANZI, AMALFITANO, *La libera circolazione della "coppia" nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 399 ss., *ivi*, p. 401 s.

⁴⁸ Sentenza del 22 gennaio 2001, cit., punti 25 s.

meno di un beneficio economico – ma per l’ottenimento della cittadinanza europea, se cioè dalla violazione del principio della parità tra i sessi fosse derivato non già il presupposto di un danno, ma uno *status* più favorevole. Sembra infatti difficile che la Corte neghi la qualifica di cittadino europeo a un soggetto che se ne possa avvalere, sia pure in base a una legge discriminatoria. Quanto resta assodato, comunque, è che la più volte affermata completa libertà di scelta da parte degli Stati dei criteri attributivi della propria cittadinanza nell’ambito di operatività del diritto comunitario non era illimitata già nel 1975, e che quindi l’inciso della sentenza *Micheletti* ribadiva conclusioni già raggiunte.

Solamente in via astratta, invece, si era prospettato il caso della possibile revoca della cittadinanza nazionale, e dei suoi effetti su quella europea. La dottrina aveva infatti, come sopra accennato, sostenuto l’inopponibilità di una revoca determinata da ipotesi che violassero diritti fondamentali⁴⁹, ma la Corte, nell’unico caso in cui la questione era stata prospettata da una delle parti, aveva escluso che la persona avesse mai potuto avvalersi della cittadinanza europea, non pronunciandosi quindi sugli eventuali effetti di una revoca di quella nazionale, che ne avrebbe costituito il presupposto⁵⁰.

In seguito, peraltro, la Corte ha affrontato esplicitamente il problema della discrezionalità o meno degli Stati membri nell’attribuire, e soprattutto nel revocare, la cittadinanza nazionale. Le conclusioni cui essa è pervenuta permettono di aggiungere considerazioni importanti sul ruolo che l’istituto della cittadinanza europea svolge nell’ambito del contesto ordinamentale dell’Unione europea e specialmente sulla sua progressiva capacità di incidere non solo sul contenuto dei diritti da attribuire a chi se ne può avvalere (si pensi alla capacità estensiva della libertà di circolazione, su cui si tornerà nella Parte terza), ma anche sulla discrezionalità stessa degli Stati di adottare ed applicare norme relative ai presupposti di attribuzione e mantenimento della propria cittadinan-

⁴⁹ Vedi *supra*, nota 46.

⁵⁰ Sentenza *Kaur* del 20 febbraio 2001, cit. La Corte non ha escluso del tutto la rilevanza di un caso simile, affermando che “Occorre poi rilevare che l’adozione di questa dichiarazione non ha avuto come effetto di privare una persona che non rispondesse alla definizione di cittadino del Regno Unito di diritti che essa poteva pretendere di avere in applicazione del diritto comunitario, ma ha avuto come conseguenza che tali diritti non sono mai sorti per essa” (punto 25), con un *obiter dictum* da cui si poteva desumere che a diverse conclusioni sarebbe giunta nel caso in cui, sia pure per un determinato periodo di tempo, la ricorrente fosse stata cittadina *pleno iure* del Regno Unito. In effetti, nella sentenza *Rottmann*, la questione è stata ripresa al punto 49, in cui si afferma che contrariamente alla ricorrente nella causa *Kaur*, che, non rispondendo alla definizione di cittadina del Regno Unito, non era stata “*privata dei diritti derivanti dallo status di cittadino dell’Unione, il ricorrente nella causa principale ha incontestabilmente posseduto la cittadinanza prima austriaca e poi tedesca ed ha goduto, di conseguenza, del detto status e dei diritti ad esso correlati*” (*corsivo aggiunto*).

za, in quanto comunque riflettentisi sullo *status* del cittadino europeo⁵¹. È questo effetto, come si vedrà nel Capitolo II, che comporta per la Corte l'attrazione nell'ambito di operatività del diritto comunitario di tali norme, rendendole oggetto del proprio sindacato giurisdizionale, e impone al giudice nazionale l'obbligo di applicarle secondo i parametri dettati dalla Corte stessa.

1.4. *Il Trattato di Lisbona: una cittadinanza 'aggiuntiva'*.

Tali conclusioni, adottate mentre ancora era vigente l'art. 17 TCE, valgono a maggior ragione nei confronti di una cittadinanza che, a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, non è più 'complementare' rispetto a quella statale, ma 'aggiuntiva': è chiaro infatti che una sua autonoma rilevanza la fa rientrare ancor di più, come afferma la Corte, nella sfera del diritto dell'Unione. Come accennato, gli artt. 9 TUE e 20 TFUE presentano una modifica testuale rispetto all'art. 17 TCE definendo la cittadinanza europea non più come un complemento, ma come un'aggiunta. Tale modifica, già presente nell'art. I-10 del Trattato sulla Costituzione europea, è stata diversamente valutata dalla dottrina: mentre alcuni non hanno rilevato, o comunque considerata importante, la novità⁵², altri vi hanno visto la possibilità di uno sviluppo autonomo dell'istituto della cittadinanza europea. Con l'art. 9 TUE si sarebbe mutata prospettiva, configurando la cittadinanza europea non più come sussidiaria di quella nazionale, ma come una vera e propria seconda cittadinanza, dotata di "autonomia di status"⁵³, e non più incondizionatamente legata agli sviluppi della sottostante cittadinanza nazionale⁵⁴. Acquisterebbe in tal modo un

⁵¹ A volte, sono state fatte valere anche le conseguenze sugli altri Paesi dell'Unione dell'attribuzione secondo criteri troppo liberali della propria cittadinanza da parte di uno Stato membro, chiedendosi che di queste scelte tali Paesi venissero preventivamente resi edotti in base al principio di leale collaborazione *ex* art. 10 TCE: si vedano ad esempio le osservazioni della Grecia citate dall'Avvocato generale Poiarès Maduro nelle sue *Conclusioni* sul caso *Rottmann* del 30 settembre 2009, cit., punto 30.

⁵² Non sembrano attribuire particolare importanza a questa modifica, ad esempio, GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 14; GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in LUCARELLI, PATRONI GRIFFI, *Il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2009, p. 207 ss.; ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 65. PONZANO, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in BARUFFI, *op. cit.*, p. 15 ss., *ivi*, p. 22, afferma che, nel qualificare come aggiuntiva la cittadinanza europea, "L'intenzione degli Stati sembra essere stata quella di rafforzare l'idea che la cittadinanza europea può solo aggiungere diritti e non può detrarre rispetto alla cittadinanza nazionale. Tuttavia, questa interpretazione non conduce a una sostanziale differenza nel significato della cittadinanza europea" (p. 7).

⁵³ Così TRIGGIANI, *L'Unione europea secondo la riforma di Lisbona*, cit., p. 31 s. Aderiscono a questa impostazione STROZZI, MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 51.

⁵⁴ Per una almeno parziale autonomia della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale

maggior significato l'affermazione, spesso ripetuta dalla Corte, che lo *status* di cittadino europeo è destinato a diventare lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri: ciò, con riferimento sia alla possibilità di farne valere i diritti nell'ambito della libertà di circolazione, sia, anche, all'arricchimento della posizione del cittadino europeo nei confronti del proprio Stato in ipotesi che sembrino invece rientrare nella competenza esclusiva del primo.

Senza ritenere ancora prospettabile una cittadinanza europea che prescindendo dal possesso di quella di uno Stato membro, e che adotti altri o ulteriori requisiti (si pensi alla prospettata 'cittadinanza di residenza'⁵⁵), la questione pare porsi sotto un duplice profilo e cioè se gli Stati membri godano ancora di una completa libertà nella scelta dei criteri per concedere la propria cittadinanza e soprattutto per revocarla (facendo venir meno la cittadinanza europea), e se la cittadinanza europea sia strumentale, ossia costituisca il presupposto per il godimento di una serie di diritti indicati dal Trattato, o sia un diritto intrinsecamente disciplinato dal Trattato stesso e fruibile in quanto tale. La differenza tra queste ultime due ipotesi sembra consistere nel fatto che, optando per la prima alternativa, condizione dell'operatività della cittadinanza europea è il nesso della situazione fatta valere con un diritto di cittadinanza espressamente disciplinato (vedi ad esempio la libertà di circolazione)⁵⁶, mentre, se si adotta la seconda, è la circostanza stessa che si parli di cittadinanza europea che attrae la questione nella sfera di operatività del diritto comunitario. In altri termini, in un caso la cittadinanza europea rileva quando è collegata a una delle posizioni disciplinate dal Trattato, nell'altro ha un valore autonomo, per cui la si potrebbe invocare anche in una situazione per il resto meramente interna: si pensi ad esempio alla revoca della cittadinanza di uno Stato membro a una persona che non se ne sia mai mossa.

Certamente, il fatto che ora la cittadinanza europea si aggiunga a quella nazionale non può essere privo di significato; rimane in effetti il presupposto che

precedente alla modifica apportata dai Trattati di Lisbona, vedi però KOSTAKOPOULOS, *The European Court of Justice, Member State Autonomy and European Union Citizenship*, in DE WITTE, MICKILZT, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States, Conjunctions and Disjunctions*, Cambridge, Antwerp, Portland, 2012, p. 175 ss.

⁵⁵ Su questa possibilità, che ricorre nel dibattito politico, vedi *infra* il paragrafo successivo e i saggi contenuti nel volume *European Citizenship: An institutional Challenge*, (LA TORRE ed.), The Hague, 1998 e, più di recente, SHAW, *The Transformation of Citizenship in the European Union; Electoral Rights and the Reconstructing of Political Space*, Cambridge, 2007 e KOSTAKOPOULOU, *op. cit.*, *sparsim*.

⁵⁶ Vedi in proposito HONORATI, *Free Circulation of Names for EU Citizen?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2009, p. 379 ss., in cui, a proposito della sentenza *Garcia Avello*, ha affermato (p. 380) che tale decisione concerne "the recognition of the personal status of a European citizen on a primary and direct basis, and not merely as a preliminary condition to meet in order to enjoy another separate right guaranteed under EU Law (such, for example, the right to free circulation or stay)".

si è cittadini europei in quanto cittadini di uno Stato membro, ma tale *status*, proprio perché si è scelto un termine che ne sottolinea l'autonomia rispetto a quello usato nel Trattato di Amsterdam, presenta caratteristiche proprie e, una volta acquisito, è disciplinato dalle norme del diritto dell'Unione: si tratta di una nuova cittadinanza che il cittadino di uno Stato membro si vede conferire e che si distacca da quella nazionale per seguire poi una via per così dire 'parallela'.

Questa conclusione risulta del resto suffragata da una giurisprudenza della Corte che, come accennato, sebbene non univoca, è sembrata incline, anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a fare di tale cittadinanza un istituto disciplinato dai principi, espressi o meno, dell'ordinamento comunitario; una volta istituita, essa risulta soggetta alla normativa dell'Unione. In tal senso, si può richiamare quanto affermato nella sentenza *Rottmann* del 2 marzo 2010:

*“Con tutta evidenza, la situazione di un cittadino dell’Unione che – come il ricorrente nella causa principale – si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga, dopo la perdita della cittadinanza di un altro Stato membro da lui posseduta in origine, in una situazione idonea a cagionare il venir meno dello status conferito dall’art. 17 CE e dei diritti ad esso correlati, ricade, per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell’Unione”*⁵⁷.

Resta da vedere quanto questa configurazione della cittadinanza europea come istituto progressivamente autonomo dalla cittadinanza statale sia compatibile con la volontà espressa dai Paesi membri, anche durante la causa *Rottmann*, di ritenere le questioni relative all'attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale, quale che ne sia l'effetto su quella europea, questioni di loro competenza esclusiva⁵⁸. Se però la Corte, applicando ancora l'art. 17 CE, era pervenuta alle conclusioni citate, la nuova formula degli artt. 9 TUE e 20 TFUE non poteva, come in effetti è avvenuto, che confermarla nella sua giurisprudenza.

⁵⁷ Punto 43 della sentenza, *corsivo aggiunto*. Nello stesso senso, vedi anche le *Conclusioni* dell'Avvocato generale: “Pertanto, se è vero che la cittadinanza di uno Stato membro condiziona l'accesso alla cittadinanza dell'Unione, è altrettanto vero che l'insieme dei diritti e degli obblighi inerenti a quest'ultima non può essere limitato ingiustificatamente dalla prima. In altre parole, *l'acquisto e la perdita della cittadinanza nazionale (e, quindi, della cittadinanza dell'Unione) di per sé non sono disciplinati dal diritto comunitario, ma le condizioni di acquisto e di perdita di tale cittadinanza devono essere compatibili con le norme comunitarie e rispettare i diritti del cittadino europeo*” (punto 23, *corsivo aggiunto*).

⁵⁸ Cfr. sentenza citata, punti 37 ss. Del resto, come si è visto in precedenza, gli Stati membri avevano sottolineato l'esclusività della propria competenza nell'attribuzione della cittadinanza europea, in quanto considerata una mera derivazione di quella nazionale, già nella Dichiarazione n. 2 sulla nazionalità annessa al Trattato di Maastricht e nelle *Conclusioni* del Consiglio europeo di Edimburgo (cfr. *Bollettino CE*, 10-92, I.8.9).

1.5. *La questione della così detta cittadinanza di residenza.*

Un ultimo punto da considerare è la possibilità che l'Unione decida di conferire una cittadinanza in base a criteri autonomi, o che intenda attribuire alcuni dei diritti, attualmente conferiti ai cittadini europei, anche a persone private di tale *status*.

A una possibile attribuzione di una cittadinanza europea basata sul criterio di una residenza stabile e continuata ha fatto riferimento, oltre al Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999⁵⁹, e alla *Comunicazione* della Commissione del 2003 sull'immigrazione⁶⁰, il progetto di risoluzione presentato al Parlamento europeo in occasione della *Relazione "Sulla quarta relazione della Commissione sulla cittadinanza dell'Unione (1° maggio 2001-30 aprile 2004)"*. In realtà, come risulta dal testo degli atti citati, non si tratta di un'attribuzione diretta della cittadinanza europea, ma della richiesta agli Stati di adottare il criterio citato quale presupposto per l'attribuzione della propria cittadinanza. Il Parlamento europeo, ad esempio,

“1. invita gli Stati membri, ove necessario, a riflettere sulla possibilità di stabilire un legame più forte tra, da un lato, la residenza legale permanente durante un periodo di tempo ragionevole e, dall'altro, l'ottenimento della cittadinanza nazionale e – di conseguenza – della cittadinanza europea;

[...]

3. osserva che attualmente l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione e dei diritti ad essa connessi è subordinata all'acquisizione della cittadinanza di uno de-

⁵⁹ Vedi le *Conclusioni* della Presidenza, punto 21: “Occorre ravvicinare lo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri. Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va inoltre riconosciuto il principio della non discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono” (*corsivo aggiunto*).

⁶⁰ COM(2003)336. Le proposte contenute nella *Comunicazione* sono state riprese nella *Quarta Relazione sulla cittadinanza europea* COM(2004)695: “Nel pieno rispetto della circostanza che solo gli Stati membri sono competenti nel settore delle leggi sulla cittadinanza, la Commissione ha presentato nel 2003 il suo punto di vista sulla naturalizzazione degli immigrati illegali nella comunicazione su immigrazione, occupazione e integrazione [1]. Nel 1999, il Consiglio di Tampere ha approvato un obiettivo a lungo termine secondo il quale ai cittadini dei paesi terzi va concessa l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono. Ciò significherebbe ottenere automaticamente anche la cittadinanza dell'Unione. La comunicazione considera l'acquisizione della nazionalità un mezzo per agevolare l'integrazione degli immigrati e fornisce un certo numero di raccomandazioni circa la naturalizzazione” (*corsivo aggiunto*).

gli Stati membri; rileva che le disparità quanto mai rilevanti tra le norme che disciplinano l'accesso alla cittadinanza negli Stati membri possono costituire una fonte di discriminazione tra i residenti aventi la cittadinanza di paesi terzi o gli apolidi a seconda del loro Stato membro di residenza; ritiene pertanto auspicabile, *pur rispettando la competenza degli Stati membri in tale settore, progredire in direzione di un maggiore coordinamento quanto ai criteri generali e alle procedure di acquisizione della cittadinanza, onde garantire una maggiore equità nell'accesso alla cittadinanza dell'Unione*; reputa altresì auspicabile il varo di provvedimenti tesi a garantire una migliore diffusione dell'informazione relativa alle varie normative nazionali;

[...]

8. è del parere che il riconoscimento della cittadinanza dell'Unione in funzione della residenza dovrebbe essere lo scopo ultimo del processo dinamico che farà dell'Unione europea un'autentica comunità politica” (*corsivo aggiunto*)⁶¹.

Con tale atto si chiedeva, inoltre, alla Commissione, di elaborare un “Libro bianco sulle possibili evoluzioni della cittadinanza dell'Unione e sull'armonizzazione delle varie norme vigenti negli Stati membri” e, agli Stati, di “estendere il diritto di voto alle elezioni comunali ed europee ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi che risiedono in modo permanente nell'Unione europea da oltre cinque anni, come anche il diritto alla libera circolazione e il diritto di ottenere un permesso di soggiorno in qualsiasi altro Stato membro dell'UE”.

Tale risoluzione è però stata respinta il 17 gennaio 2006 e la questione dell'adozione di criteri armonizzati tra gli Stati in materia di attribuzione della propria cittadinanza ai residenti extracomunitari è stata sostanzialmente abbandonata⁶².

Nella prassi possono peraltro essere colti degli spunti in ordine almeno a un ravvicinamento dei diritti di cui godono i cittadini europei e i cittadini di Stati terzi. Oltre all'essere evidentemente destinatari sia delle norme dell'Unione che non si rivolgono in modo espresso ai cittadini degli Stati membri – e soprattutto degli articoli della Carta dei diritti fondamentali, che concernono ogni persona a meno che non sia diversamente disposto – sia degli atti derivati che attribuiscono loro degli specifici diritti, i residenti privi della cittadinanza europea si sono visti, sia pure in condizioni particolarissime, riconoscere il diritto di voto alle elezioni al Parlamento europeo⁶³, e del loro numero si è tenu-

⁶¹ 2005/2060(INI).

⁶² In realtà, diversi Stati membri accettano già il criterio di un determinato periodo di residenza legale sul proprio territorio quale presupposto per l'attribuzione della cittadinanza. Per una breve analisi delle normative relative, vedi STROHMEIER, *Which EU country has the easiest citizenship requirements*, in <https://www.quora.com/>, 19 agosto 2015.

⁶³ Vedi la sentenza 12 settembre 2006, causa 145/04, *Spagna c. Regno Unito*, in *Raccolta*, p. I-7917 ss. Sui diritti dei residenti extracomunitari nei Paesi membri, e specialmente in Italia,

to conto nell'assegnazione dei seggi al Parlamento stesso per le elezioni del 2009⁶⁴. Rilievo, in quanto indice di un parziale ripensamento, può essere attribuito anche alla *Risoluzione sui problemi e le prospettive della cittadinanza europea* del 2 aprile 2009⁶⁵, nella quale tale istituzione ha richiamato “l’obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l’opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono”, e ha suggerito agli Stati, su base per ora volontaria, un coordinamento quanto ai criteri di accesso alla cittadinanza europea; per gli apolidi, in particolare, ha criticato le richieste ingiustificate, o non strettamente necessarie, di particolari requisiti per ottenere la cittadinanza in alcuni Stati membri.

Resta da chiedersi se un tale risultato potrebbe essere ottenuto anche attraverso un atto vincolante dell’Unione. Prescindendo qui da un’ulteriore riforma dei Trattati, difficilmente immaginabile in tempi brevi e soprattutto su un argomento di tale rilievo politico, l’unica base normativa appare l’art. 25, comma 2⁶⁶, TFUE, ai sensi del quale “il Consiglio, deliberando all’unanimità secondo una procedura legislativa e previa approvazione del Parlamento europeo, può adottare disposizioni intese a completare i diritti elencati all’art. 20, paragrafo 2. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali”.

Non sembra però che una modifica del criterio di attribuzione della cittadinanza europea possa rientrare nell’oggetto di tale articolo che è limitato espressamente ai diritti del cittadino europeo, e non concerne anche i criteri di attribuzione della cittadinanza, enunciati nell’art. 20, par. 1. Questa conclusione, inequivocabile alla luce dell’art. 25 TFUE, non lo era invece nel sistema precedente, in cui le modifiche operabili ai sensi dell’art. 8 E (22) TCE, pote-

vedi per tutti, a cura di CAGGIANO, *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014.

⁶⁴ Vedi *infra*, Parte IV, Capitolo XII, par. 12.3.2. Durante il dibattito tenutosi l’11 ottobre 2007 sul numero di seggi da attribuire ai vari Stati, il Parlamento a maggioranza si è infatti espresso nel senso di attenersi al criterio del numero di residenti, che avrebbe meglio garantito la democraticità e la rappresentatività dell’istituzione.

⁶⁵ Documento A6-0182/2009. Vedi anche la posizione assunta dal Parlamento europeo rispetto ai criteri di attribuzione della nazionalizzazione da parte di alcuni Stati membri nel Capitolo VI, nota 15.

⁶⁶ Il comma 1 prevede invece che la Commissione presenti “una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale, ogni tre anni, in merito all’applicazione delle disposizioni della presente parte. Tale relazione tiene conto dello sviluppo dell’Unione”. Queste relazioni offrono importanti spunti per una valutazione delle maggiori criticità incontrate relativamente al riconoscimento dei diritti dei cittadini europei e suggeriscono soluzioni all’uopo. L’ottava relazione che copre il periodo 2013-2016 (*EU Citizenship Report 2017, Strengthening Citizens’ Rights in a Union of Democratic Change*) è stata presentata il 24 gennaio 2017, in ec.europa.eu/news/2017/01/20170124_en.htm.

vano concernere tutte le norme sulla cittadinanza (veniva infatti citata la Parte seconda del Trattato).

Esclusa l'applicabilità dell'art. 25, comma 2 – che presupponendo, per poterne ampliare i relativi diritti, il possesso della cittadinanza europea, non può evidentemente riguardare chi non è in possesso di quest'ultima – la concessione anche ai residenti extracomunitari di ulteriori diritti, per ora concessi solo ai cittadini europei, va quindi operata nei termini e con le procedure dettate dagli artt. 78 e 79 TFUE, relativi all'asilo e all'immigrazione.

Niente evidentemente esclude che gli Stati possano coordinarsi in modo da rendere più agevole l'attribuzione della propria cittadinanza ai residenti; gli articoli del TUE e del TFUE sono però univoci nel circoscrivere la cittadinanza europea a quanti possiedono quella dei Paesi membri, limitandosi a disciplinare i diritti che da questo *status* derivano.

Si può anzi osservare come il Trattato di Lisbona, sottolineando il carattere anche politico della cittadinanza europea, abbia in realtà contribuito ad accentuare le differenze tra lo *status* di quanti risiedono nell'Unione e di quanti invece godono, nei confronti di quest'ultima, dei diritti di partecipazione politica e di rappresentanza riconosciuti dal Titolo II del TUE sui principi democratici⁶⁷.

⁶⁷ MINDUS, *Anatomia del cittadino. Tre modi di intendere la cittadinanza e alcuni problemi indesiderati*, in *Analisi e diritto*, 2009, p. 73 ss. afferma che il Trattato di Lisbona ha aggiunto “un elemento di discriminazione politica che non sussisteva in precedenza tra Third Country Nationals e cittadini europei, mi riferisco alla cosiddetta iniziativa dei cittadini”.

