



GABRIELLA SAPUTELLI

L'evoluzione e la rivalutazione della cittadinanza europea nel processo di integrazione europea

SOMMARIO: 1. La cittadinanza e le politiche di integrazione 2. Il rapporto tra cittadinanza e federalismo 3. La cittadinanza europea nei trattati: caratteristiche e problematiche 4. L'evoluzione della cittadinanza europea nella giurisprudenza della Corte di Giustizia 5. Le peculiarità del processo federale europeo: una cittadinanza "unita nella diversità"

1. La cittadinanza e le politiche di integrazione

Secondo una delle definizioni più note, la cittadinanza è uno *Status* che conferisce diritti e doveri ed esprime una relazione tra un individuo e una comunità politica¹ – comunità politica che non è necessariamente una organizzazione statale².

L'analisi storica³ rivela, infatti, che il concetto di cittadinanza è più antico del concetto di Stato, che compare ufficialmente nel 1648. Tuttavia, è altrettanto evidente che, dalla comparsa di questa forma di organizzazione politica, il concetto di cittadinanza è stato legato strettamente

¹ Ci sono diverse definizioni di cittadinanza. La più nota è quella di T. Marshall, *Citizenship and social class*, Cambridge 1950, 28, secondo cui "Citizenship is a status bestowed on those who are full members of a community". Per altre definizioni v. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano 2005, 140 (che parla di "condivisione di certi valori ed interessi materiali e spirituali"); C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1969, 115 (il quale accentua il collegamento tra cittadinanza e territorio dello Stato); G. Biscottini, *Cittadinanza*, in Enc. dir., VII, Milano 1960, 140 ss. (che parla di "condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato"); H. Kelsen (*Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano 1952, 246), invece, in linea con la sua concezione normativistica, individua la cittadinanza nella situazione di soggezione alle leggi, che in realtà riguarderebbe tutti gli individui; M. La Torre, *Cittadinanza e ordine politico*, Torino 2004, 236, pone l'attenzione sulla effettiva partecipazione politica; per Santi Romano (*Il diritto pubblico italiano*, Milano 1988, 66) invece "la cittadinanza è una condizione giuridica di contenuto variabile, che non può né determinarsi a priori né scomporsi interamente in singoli diritti e doveri, da ciò la difficoltà della sua definizione". Sulla cittadinanza cfr. anche D. Zolo (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Bari 1994; E. Castorina, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Milano 1997.

² Sulla possibilità di riferire la cittadinanza alle organizzazioni sovranazionali v. M. Cartabia, *La cittadinanza europea*, in Enc. giur. Treccani, Roma 1995.

³ Per un'analisi storica si vedano P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Vol. 1. *Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999; Vol. 2. *L'età delle Rivoluzioni (1789-1848)*, 2000; Vol. 3. *La civiltà liberale*, 2001; Vol. 4. *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, 2001; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, I modelli storici di riferimento*, Padova 1997. Sull'esperienza romana v. A. Guarino, *Storia del diritto romano*, XII ed, Napoli 1998; per un'analisi comparata delle esperienze tedesca e americana in materia di cittadinanza v. S. Mangiameli, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, in Id., *L'esperienza costituzionale europea*, Roma 2008, 49.

allo Stato, fino a divenire, laddove si riduce alla sudditanza, uno degli elementi che e prime “sintomaticamente” la sua sovranità. Secondo una massima di diritto internazionale, la cittadinanza esprime una delle tipiche prerogative statali: ogni Stato ha il potere di determinare i criteri per l’acquisto e la perdita della cittadinanza, vale a dire che ogni Stato stabilisce le regole per far parte della comunità politica.

Stabilendo chi appartiene e chi non appartiene alla "comunità", la cittadinanza opera allo stesso tempo come un concetto di inclusione ed esclusione. Il suo operare come concetto di inclusione piuttosto che di esclusione è strettamente dipendente dalla prospettiva, dal contesto e dal periodo in cui determinate politiche vengono adottate, sebbene prevalga generalmente la prospettiva inclusiva: tuttora la cittadinanza esprime più di qualsiasi altro elemento il più alto grado di integrazione in una società.

Diversi studi indagano il legame tra cittadinanza e integrazione⁴, mostrando come entrambe le parti (il singolo e la comunità) possano beneficiare (anche da un punto di vista economico) dell’acquisizione della cittadinanza. Queste analisi rivelano che le regole riguardanti i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza hanno notevoli implicazioni per la società da un punto di vista sociale, politico, legale ed economico e che la cittadinanza non è un supplemento, ma costituisce un elemento molto importante di ogni processo di unificazione nazionale e sovranazionale.

Le caratteristiche delle società contemporanee e del contesto globalizzato, che vedono un incremento della mobilità delle persone e un’accentuazione dei flussi migratori, pongono in tensione il significato e il ruolo della cittadinanza che, invece, presuppone l’instaurazione di un collegamento stabile tra un individuo e una specifica comunità politica. Dinanzi a tali cambiamenti, la cittadinanza sembra cedere il passo ad altri strumenti giuridici che si presentano come più universalistici (come la tutela dei diritti fondamentali, soprattutto nel contesto europeo che ha visto un ampio sviluppo della tutela dei diritti fondamentali) o più flessibili (come la residenza che, in taluni casi, appare rilevante anche per il riconoscimento di quei diritti considerati come il nucleo “duro” della cittadinanza: i diritti politici). Diversi studiosi hanno infatti espresso la loro preferenza per questi strumenti piuttosto che per la cittadinanza⁵, che risulta di conseguenza progressivamente svalutata. Le forti implicazioni di

⁴ Ad esempio, attraverso un’analisi condotta in 29 paesi europei, T. Huddleston-M.P. Vink, *Full Membership or equal rights? The link between naturalization and integration policies for immigrants in 29 European states*, in *Comparative Migration Studies*, 2015, 3:8, 5, 13, 14, dimostrano che c’è una forte coerenza “across Europe between various integration policies and naturalization policies”, “suggesting that ordinary naturalization policies today are generally at the heart of a state’ integration policy” and “not simply one of several integration policy alternatives”: “an inclusive naturalization policy is part of a comprehensive integration policy promoting equal rights and opportunities for all residents, including both naturalized and non-naturalised immigrants. In contrast, a restrictive naturalization policy usually reflects a weak state commitment to equal treatment and rights for immigrants, whether naturalized or non-naturalised”.

⁵ L. Ferrajoli, *Cittadinanza e diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, IX, 3, 1993, pp. 63-69; Id., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., pp. 263-76, ad esempio, ritiene superato il concetto di cittadinanza, poiché lo considera come uno strumento di “esclusione” o di “selezione dei diritti”, e propende per l’effettiva universalizzazione dei diritti. B. Nascimbene, *Cittadinanza dell’Unione europea e*

ordine politico, sociologico ed economico di tali tesi hanno condotto altri studiosi ad individuare delle modalità in grado di *rivalutare* e *utilizzare* in riferimento alle società contemporanee l'antico concetto di cittadinanza, utilizzato per secoli nei più disparati contesti. In proposito, ad esempio, Peter Schuck ha suggerito il modello della cittadinanza multilivello: *"In this turbulent new world, federation and sub-national citizenship, in their many variants, will be increasingly attractive modalities for resolving entrenched political, legal, psychological, and sociological conflicts - while of course engendering new but hopefully more tractable ones. Only a federal system can hope to exploit the advantages of both scale and decentralization in order to adjust the contending interests and perspectives of centre and periphery"*⁶.

2. Il rapporto tra cittadinanza e federalismo

La cittadinanza assume un particolare significato nei sistemi federali⁷, che rappresentano l'archetipo dei sistemi multilivello. L'esame di alcune vicende storiche dell'esperienza americana aiuta a comprendere il peculiare rapporto che si crea tra federalismo e cittadinanza.

Com'è ben noto, la Dichiarazione di indipendenza, in un primo momento, e gli Articoli della Confederazione, in seguito, avevano posto fine alla sudditanza delle tredici colonie (e dei cittadini) alla Corona inglese e segnato il passaggio ad una nuova "alleanza" tra gli Stati. In questa fase, lo status dei singoli individui non era affatto legato alla Confederazione, ritenuta "funzionale" all'indipendenza degli Stati, bensì agli Stati stessi. Anche la successiva Costituzione degli Stati Uniti non menzionava alcuna cittadinanza "nazionale" o "americana", ma richiedeva il possesso dello status di cittadinanza quale requisito necessario per l'accesso ad un ufficio o ad una carica, senza però specificare nulla in merito ad esso. Tali richiami, di conseguenza, non potevano che riferirsi allo status di cittadinanza statale determinato da ogni singolo Stato.

La forma giuridica adottata dagli "Stati Uniti d'America" e le relazioni tra gli Stati membri si riflettevano certamente sullo status dei cittadini, poiché richiedevano agli Stati di non trattare i cittadini provenienti da altri Stati come "stranieri", almeno per quanto riguarda il riconoscimento di alcuni diritti: il diritto di viaggiare da Stato a Stato e il diritto di godere della parità di trattamento in Stati diversi da quello di appartenenza, ad esempio, sono impliciti in una federazione, mentre altre tipologie possono non avere alcun rapporto necessario con la forma federale. A questo scopo, l'articolo IV, Sezione 2, della Costituzione degli Stati Uniti

cittadinanza di residenza. Recenti profili, in M. D'Amico, B. Randazzo (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, si interroga invece sulla possibilità di prospettare, in riferimento all'ordinamento europeo, una cittadinanza che non assuma come riferimento i modi di acquisto "classici" di acquisto (e perdita) della cittadinanza che fanno capo allo *jus sanguinis* e allo *jus soli*, ma alla residenza, allo stabilimento e soggiorno, all'inserimento e integrazione della persona nella comunità nazionale di uno Stato di cui non è cittadino.

⁶ P. H. Schuck, *Citizenship in Federal Systems*, in *The American Journal of Comparative Law*, Spring, 2000, Vol. 48, No. 2, 225.

⁷ Sui diversi significati e sui modelli di federalismo v. Enzo di Salvatore, *Introduzione al federalismo*, Galaad Edizioni, Teramo 2013, secondo cui "un'analisi empirica dei diversi sistemi federali, ..., mostra come sia assolutamente arduo individuare in modo paradigmatico una categoria unitaria cui ricondurre l'essenza dello Stato federale" (61).



prevedeva la *Privileges and Immunities Clause* (anche nota come *comity clause*), a norma della quale "the citizens of each state shall be entitled to all privileges and immunities of citizens in the several states"⁸. I diritti riconosciuti ai cittadini non costituivano pertanto un *numerus clausus*, ma un "insieme" flessibile e dinamico (il riferimento era, infatti, a "all privileges and immunities"), la cui estensione veniva di fatto determinata dal concreto operare della clausola, che portava pian piano a configurare un "nuovo" status sovranazionale.

Il funzionamento della *comity clause* causò per il vero numerose difficoltà, per via delle diverse interpretazioni che gli Stati davano al riconoscimento dello status di cittadinanza conferito dagli altri Stati e ai diritti connessi. Questi dubbi erano essenzialmente legati alla condizione di schiavitù che era in qualche misura presupposta, se non salvaguardata, dalla Costituzione federale.

Tali circostanze si proiettavano sullo status di cittadinanza all'interno della federazione, rendendolo estremamente problematico. L'analisi dei dibattiti in Congresso e della giurisprudenza della Corte Suprema mostra che la questione "cittadinanza", in tutte le sue implicazioni, non fu mai compiutamente affrontata nel periodo anteriore alla guerra civile, in quanto strettamente connessa alla natura del processo federale e alla sovranità degli Stati. Fintantoché essa poteva essere evitata, vale a dire fintantoché gli interessi di Stati e Federazione potevano coesistere, il rapporto tra la cittadinanza statale e lo status "nazionale" dei cittadini fu "deliberatamente" non risolto⁹. Le problematiche in materia di cittadinanza riflettevano l'ambiguità che ancora sussisteva circa la natura della federazione e le incerte relazioni tra Stati e entità federale, in altri termini: il problema della sovranità.

Le contraddizioni emersero prepotentemente nel celebre caso *Dred Scott v. Sandford*¹⁰, del 1856, che, pur riguardando essenzialmente l'istituto della schiavitù, coinvolgeva il tema dei rapporti tra i due status di cittadinanza (statale e nazionale). La lunga sentenza contiene le due principali e opposte ricostruzioni delle relazioni tra i due status: l'opinione maggioritaria, scritta dal giudice Taney, che considerava i due status come indipendenti, e l'opinione dissenziente, del giudice Curtis, che considerava la cittadinanza nazionale completamente dipendente da quella statale. Nonostante le diverse concezioni e argomentazioni, le due tesi approdavano al medesimo risultato: la negazione della cittadinanza nazionale a *Dred Scott* e la salvaguardia della piena sovranità degli Stati membri in materia di cittadinanza e "schiavitù". Sono ben note le conseguenze di questa decisione, considerata una delle concause della guerra civile. "War, not law or politics, solved the question", scriveva un noto studioso a conclusione di uno dei libri più diffusi in materia; alla guerra civile seguì l'approvazione del XIV Emendamento alla

⁸ Sull'argomento v. per tutti il recente libro di K.T. Lash, *The Fourteenth Amendment and the Privileges and Immunities of American Citizenship*, Cambridge University Press (April 7, 2014).

⁹ Per una ricostruzione dei dibattiti in Congresso e della giurisprudenza della Corte suprema v. J. H. Kettner, *The Development of American Citizenship, 1608-1870* (1978).

¹⁰ *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1857).

Costituzione, contenente la clausola sulla cittadinanza nazionale¹¹. La prevalenza della cittadinanza federale sulla cittadinanza statale appariva così uno dei riflessi della vittoria degli “unionisti” sui “secessionisti” ed esprimeva una nuova idea di federazione e di sovranità. Non a caso, infatti, il XIV emendamento viene considerato come una seconda “*constitutional convention*”.

Le vicende della cittadinanza federale americana rivelano che la prevalenza della cittadinanza nazionale non è connessa con la forma federale in sé, ma con un particolare sviluppo della federazione. Ciò che appare necessario in una federazione (o in un sistema multilivello) è piuttosto la “*comity clause*” e la *leale collaborazione* tra Stati circa il suo *funzionamento*. La storia americana svela altresì che la schiavitù fu la causa dei problemi di funzionamento della *comity clause* e ostacolò la ricostruzione dei rapporti tra i due status come rapporto di “derivazione”. La soluzione adottata nel caso *Dred Scott* lascia invece intendere, per un verso, quanto i due differenti approcci possano essere parimenti negativi per la tutela dei diritti e, per altro verso, quanto la decisione in materia di cittadinanza non possa essere risolta dalla Corte in via interpretativa, ma implichi una decisione costituzionale ad opera del Parlamento o di una Convenzione costituzionale.

Un secondo aspetto da esaminare per la comprensione del rapporto tra federalismo e cittadinanza riguarda la tensione che si genera tra il processo di federalizzazione e la tutela dei diritti. Il federalismo, inteso quale “principio di organizzazione politico-istituzionale”¹², prevede un peculiare assetto del riparto di competenze tra Stato centrale e Stati membri (cui spetta, in genere, l’esercizio della funzione legislativa in materie non riservate alla competenza dell’autorità centrale)¹³, mentre la protezione dei diritti fondamentali da parte della federazione richiede il rispetto di norme uniformi (vale a dire, l’uniformità della regolamentazione e della protezione a livello federale).

La tensione che si genera tra questi due fattori si manifesta in particolare nella connessione tra il riconoscimento dei diritti a livello federale, o lo sviluppo di una maggiore tutela degli stessi, e l’aumento delle competenze dello Stato centrale, con conseguenziale limitazione dei poteri statali, come la stessa esperienza americana dimostra.

La Costituzione degli Stati Uniti non includeva un vero e proprio “catalogo” di diritti, ma la tutela di alcuni diritti funzionali alla federazione. Un sistema di protezione dei diritti

¹¹ Sul XIV emendamento la letteratura è vastissima, si richiamano in questa sede oltre a K.T. Lash, *op. cit.*, e J. H. Kettner, *op. cit.*, anche M. Kent Curtis, *No State Shall Abridge: The Fourteenth Amendment and the Bill of Rights*, Duke University Press Books 1990; W. E. Nelson, *The Fourteenth Amendment: From Political Principle to Judicial Doctrine*, Harvard University Press 1998.

¹² E. Di Salvatore, *op. cit.*, 30, propone la seguente definizione “il federalismo è un principio di organizzazione politico-istituzionale proprio del *fenomeno statale*, che considera ogni *unione giuridica*, di *natura politica*, intercorrente tra *due o più entità statali* e avente *carattere permanente*”.

¹³ E. Di Salvatore, *op. cit.*, 42, sottolinea che “la principale questione posta sul tappeto dal modello dello Stato federale – proprio in quanto “Stato” – è quella di comprendere in che modo, nel suo seno, si atteggi il potere di ‘governo’, problema ampiamente affrontato e dibattuto dalla dottrina.



comincia ad apparire a livello federale quando la federazione raggiunge uno stadio avanzato di integrazione e unificazione.

Nella storia degli Stati Uniti i “valori” del federalismo sono stati utilizzati in opposizione allo sviluppo di diritti civili federali “non economici” e come limitazione di questo processo. Basti in questa sede richiamare la decisione *Brown v. Board of Education* (1954, 1955)¹⁴ e il movimento per i diritti civili. Nel corso del 1960, quando a livello nazionale sono stati rafforzati il riconoscimento e l'attuazione dei diritti civili - da un lato, la Corte Suprema ha incorporato il *Bill of Rights* nel XIV emendamento in modo da poter essere “opposto” nei confronti degli Stati; d'altra parte, il Congresso ha partecipato al processo attraverso l'emanazione del *Civil Rights Act* del 1964, del *Civil Rights Act* del 1968, e del *Voting Rights Act* del 1965 - gli Stati sono stati costretti a rispettare standard nazionali uniformi nell'esercizio di numerose competenze¹⁵.

L'esame di alcune vicende storiche dell'esperienza americana ci consente di affermare, in via generale, che il processo federale si ripercuote sulla cittadinanza attraverso due modalità:

(a) Da un primo punto di vista, esso determina l'autorità alla quale lo *status* è “agganciato”. Nei sistemi federali la cittadinanza riflette la problematica della collocazione della sovranità in capo agli Stati membri o allo Stato centrale¹⁶, cosicché il punto cruciale diviene stabilire se la cittadinanza sia da considerare collegata agli Stati o alla Federazione. Detto in altri termini, in una Federazione il punto cruciale diviene stabilire “chi” decide i criteri per l'acquisto e la perdita della cittadinanza. Formalmente, possono esservi due distinti *status*; in questo caso, la questione centrale diventa l'individuazione del rapporto tra le due cittadinanze. In genere, infatti, esse non sono equivalenti (come nei casi di doppia cittadinanza), ma una viene considerata principale, o prevalente, mentre l'altra tende ad essere a questa collegata o subordinata. La risposta a tali interrogativi dipende, appunto, dallo *stadio* del processo federale.

(b) Da un secondo punto di vista, il processo federale influenza la realizzazione “sostanziale” della cittadinanza: poiché la cittadinanza è uno status che conferisce diritti e doveri, la ripartizione delle competenze in una Federazione si ripercuote sui diritti connessi alla cittadinanza.

Come sottolineato da *Peter Schuck*¹⁷, nel disegno della cittadinanza federale ci sono due questioni principali, relativi alla “preferenza” dei cittadini rispetto agli stranieri nel godimento dei diritti e alla “preferenza” tra i cittadini di uno Stato rispetto ai cittadini di un altro Stato che entrano o risiedono nel primo. Le modalità in cui si manifestano queste differenziazioni

¹⁴ *Brown v. Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954) e 349 U.S. 294.

¹⁵ Per questa descrizione ed in generale sulla relazione tra federalismo e diritti civili cfr. R.C. Post, *Federalism and civil rights*, in *The Encyclopedia of the American Constitution*, 1992, 1007-1009.

¹⁶ Sul problema della sovranità negli Stati federali v. per tutti E. Di Salvatore, *op. cit.*, 41-48.

¹⁷ P. H. Schuck, *Citizenship in Federal Systems*, in *The American Journal of Comparative Law*, Spring 2000, Vol. 48, No. 2, pp. 195-226.

dipendono dalla ripartizione delle competenze tra Stato centrale e Stati membri e dall'influenza del primo sul secondo¹⁸.

Il contenuto e l'importanza delle due cittadinanze (statale e federale) dipendono dalla natura e dalla consistenza delle competenze attribuite e delle politiche adottate da Stato centrale e Stati membri, per tale ragione è importante la comprensione della fase del processo di integrazione federale. Queste interrelazioni sono valide anche per i sistemi federali in cui il rapporto tra le due cittadinanze è stato formalmente definito, come negli Stati Uniti.

Dunque la cittadinanza costituisce un elemento sintomatico del processo federale: possiamo comprendere la prima attraverso il secondo e viceversa. Questa relazione è insita in un sistema multilivello, come quello statunitense e quello europeo, anche se essi sono molto diversi¹⁹. Le differenze che si generano riguardano il modo in cui interagiscono le problematiche relative al federalismo, alla tutela dei diritti e alla sovranità degli Stati. Queste interazioni si riconoscono in modo particolare nelle sentenze delle Corti supreme che, talvolta, rivalutano lo status di cittadinanza "sovra-statale", limitando la sovranità degli SM, mentre in altre circostanze riaffermano le competenze degli SM, a discapito della tutela uniforme di alcuni diritti.

Lo studio del rapporto tra cittadinanza e processo di "federalizzazione" verrà ora affrontato in relazione all'esperienza europea.

Le modalità in cui la cittadinanza europea opera e la sua evoluzione rappresentano un banco di prova per verificare se la cittadinanza multilivello sia in grado di fornire risposte alla trasformazione del significato del concetto di cittadinanza e possa essere considerata uno strumento di integrazione in un contesto globalizzato.

3. La cittadinanza europea nei trattati: caratteristiche e problematiche

Le Comunità europee, prima, e l'Unione europea, in seguito, hanno rappresentato dall'inizio forme di integrazione sovranazionale peculiari, diverse dalle organizzazioni internazionali classiche, ma anche dai sistemi federali, sollevando numerosi interrogativi sulla

¹⁸ Il primo aspetto (differenza tra cittadini e stranieri) è generalmente di competenza del livello federale, mentre il secondo (differenza tra cittadini di diversi Stati) dipende dalle politiche degli Stati e dall'autonomia che essi hanno nella determinazione di tali politiche. Esaminando questi fattori con riferimento agli Stati Uniti P. Schuck, *op. cit.*, 221, afferma che è possibile discriminare tra cittadini e stranieri se è il Congresso a farlo, e molto probabilmente non possibile se gli Stati lo fanno in un'area di "exercised or dormant federal authority". Il secondo aspetto è invece più complesso, perché dipende dalle ampie differenze tra le politiche statali, favorite dall'autonomia garantita dal Congresso agli Stati in molte materie, dalle relazioni commerciali e diplomatiche degli Stati con altre nazioni e, in ultima analisi, dalle limitazioni poste dalla Corte Suprema al Congresso nell'adozione di politiche nazionali uniformi (P. Schuck, *op. cit.*).

¹⁹ Sulla possibilità di comparare le esperienze americana ed europea: A. Sbragia, *The United States and the European Union: Overcoming the Challenge of Comparing two 'Sui Generis' Systems*, in Anand Menon and Martin Schain (eds.), *Comparative Federalism: The United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2006, 15-34; Id., *Seeing the European Union through American Eyes: The EU as a Reflection of the American Experience*, in *European Political Science*, 2005, Vol. 4, No. 2, pp. 179-187.

natura giuridica che ad esse si sarebbe dovuto attribuire²⁰. Nella celebre sentenza del 12 ottobre 1993, sul Trattato di Maastricht, lo stesso *Bundesverfassungsgericht* aveva in proposito usato un termine *ad hoc*, quello di *Staatenverbund*, per descriverla²¹.

Da un punto di vista formale non si potrebbe parlare di cittadinanza europea, non per via della forma di organizzazione politica dell'UE, ma per la mancanza di una comunità politica, ritenuta necessaria per ogni discorso in materia di cittadinanza²².

Uno *status* che porta il *nomen* di cittadinanza è stato tuttavia formalmente introdotto nel sistema europeo con il trattato di Maastricht²³, quando vi sono stati i più importanti mutamenti del processo di integrazione europea.

I trattati originari riconoscevano ai cittadini degli SM solo alcuni diritti funzionali alla creazione di un mercato comune, diritti che solo i “soggetti economicamente attivi” potevano esercitare. L'evoluzione del processo di integrazione europea ha comportato l'estensione dei beneficiari della libertà di circolazione e lo sviluppo dei diritti fondamentali, attraverso l'opera pretoria della Corte di giustizia europea che da subito ha sottolineato l'importanza dei cittadini per la costruzione del processo europeo²⁴.

La trasformazione del processo di integrazione europea – verso un'integrazione “politica” oltre che economica – ha spinto per una considerazione dell'individuo non solo come “*homo oeconomicus*”, ma come un attore “necessario” del processo di integrazione²⁵, da sempre caratterizzato da una prevalenza della componente governativa e burocratica. Questa evoluzione ha condotto, nel 1992, ad inserire nel trattato di Maastricht una seconda parte (articolo 8 et

²⁰ Sulla natura dell'Unione Europea v. H.J. Blanke, *Article 1 (Establishment and Functioning of the Union)*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg 2013, 45-70; E. Di Salvatore, *op. cit.*, 95 ss.

²¹ *BVerfGE* 89, 155. In proposito si veda S. Mangiameli, *L'esperienza costituzionale europea*, cit., 40 ss., secondo cui “l'affermazione – per quanto densa di significato – non è riuscita a sbarrare la strada ad un (lento) “processo costituente” di rango europeo” (p. 13).

²² Secondo M. Cartabia, *op. cit.*, 3, “la possibilità di ascrivere la cittadinanza dell'Unione (...) al fenomeno della cittadinanza storicamente noto è messa in dubbio non tanto dalla natura non-statuale dell'ordinamento comunitario, quanto dalla carenza di una dimensione politica nella integrazione europea”. Del resto, anche i Trattati menzionano “i popoli” dell'Europa. Sul dibattito in merito all'esistenza di un popolo europeo, V. Lippolis, *Cittadinanza dell'Unione europea*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. II, Milano 2006, 932; S. Mangiameli, *Preamble*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, 3 ss., 33; H.J. Blanke, *Article 1*, cit., 45 ss., 60-61.

²³ M. Horspool, *The concept of citizenship in the European Union*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The European Union after Lisbon*, Berlin 2011, 279-294.

²⁴ Sul percorso storico della cittadinanza europea v. R. Monaco, *Il lungo cammino della cittadinanza europea*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 1992; U. Villani, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, vol. II, Bari, 1995; ora raccolti in AaVv., *La cittadinanza europea*, a cura di F. Rossi Dal Pozzo-M.C. Reale, Milano 2013, 5 ss., A. Tizzano, *Alle origini della cittadinanza europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2010, 1031 ss.

²⁵ Sul passaggio dall'*homo oeconomicus* al cittadino europeo v. L. Azzena, *L'integrazione attraverso i diritti. Dal Cittadino italiano al Cittadino europeo*, Torino 1998, 49 ss. Anche V. Lippolis, *Cittadinanza dell'Unione europea*, cit., 926, 932, sostiene che “L'effetto principale della cittadinanza è infatti quello di legare l'evolversi della costruzione europea all'individuo nella pienezza della sua personalità”.

al.) che definisce la cittadinanza dell'Unione²⁶ e garantisce una serie di diritti a tutti i cittadini europei²⁷, economicamente attivi o no.

Il cambiamento descritto è stato sottolineato dalla Corte di Giustizia in una sentenza in cui vengono evidenziati gli effetti diretti delle previsioni sulla cittadinanza: “Se è pur vero che, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, la Corte aveva precisato che tale diritto di soggiorno, direttamente attribuito dal Trattato CE, era subordinato alla condizione dello svolgimento di un'attività economica ai sensi degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE (...), resta il fatto che, successivamente, è stato introdotto nel Trattato lo status di cittadino dell'Unione e che ad ogni cittadino l'art. 18, n. 1, CE ha riconosciuto il diritto di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri. (...). Il Trattato sull'Unione europea non esige, peraltro, che i cittadini dell'Unione svolgano un'attività lavorativa, subordinata o autonoma, per poter godere dei diritti previsti nella seconda parte del Trattato CE, relativi alla cittadinanza dell'Unione. Inoltre, nessun elemento contenuto nel Trattato consente di ritenere che i cittadini dell'Unione che si siano stabiliti in un altro Stato membro per ivi svolgere attività di lavoro subordinato vengano privati, al momento della cessazione di tale attività, dei diritti loro attribuiti dal Trattato CE per effetto di tale cittadinanza”²⁸.

Le successive revisioni dei trattati hanno rafforzato i diritti dei cittadini europei, sebbene le previsioni formali abbiano mantenuto sostanzialmente la stessa struttura, come si può notare nel trattato di Lisbona (TFUE Titolo II, Articoli 20-24) e nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Titolo V).

Le peculiarità e le caratteristiche del processo di integrazione europea si riflettono nel contenuto e nelle caratteristiche della cittadinanza.

Riguardo al contenuto della cittadinanza europea, è sintomatico che i cittadini europei non abbiano doveri, ma solo diritti: il diritto di non essere discriminato in base alla nazionalità; il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; 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; il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è

²⁶ Articolo 8: “1. È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. 2. I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato.”. Sempre nel Trattato di Maastricht, la dichiarazione n. 2 “Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro” statuiva che “La Conferenza dichiara che, ogniqualvolta nel trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato. Gli Stati membri possono precisare, a titolo di informazione, quali sono le persone che devono essere considerate come propri cittadini ai fini perseguiti dalla Comunità mediante una dichiarazione presentata alla Presidenza; se necessario, essi possono modificare tale dichiarazione.”.

²⁷ Art. 8°, 8b, 8c, 8d, 8e.

²⁸ Corte di Giustizia, Sentenza del 17 Settembre 2002. *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department*. Causa C-413/99, p. 81-83.

rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato; 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; il diritto di organizzare e supportare, insieme ad altri cittadini, un'iniziativa legislativa, invitando la Commissione europea a presentare una proposta su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.

Se si osserva il concreto funzionamento della cittadinanza europea si nota tuttavia che la lista dei diritti in essa compresi è più ampia di quella formalmente derivante dai trattati, in ragione dell'operatività del principio di non discriminazione, cui la cittadinanza è strettamente connessa, come si può ben desumere anche dall'articolazione del trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali. L'articolo 18 TFEU e l'articolo 21, comma 2, della Carta dei diritti fondamentali vietano ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità nel campo di applicazione dei trattati. Questo principio si applica *ad ogni materia* che ricade nel campo di applicazione del diritto europeo e la garanzia del suo rispetto è parte integrante della verifica della corretta applicazione del diritto europeo ad opera della Commissione e della Corte di Giustizia.

Esaminando i diritti collegati alla cittadinanza europea emerge quale prima particolarità che essi possono essere invocati contro gli Stati membri (ospitanti) e non contro l'Unione europea. La cittadinanza europea funziona pertanto come una "*comity clause*", circostanza che ha portato alcuni studiosi a definirla come uno *status di straniero privilegiato*²⁹, piuttosto che come uno *status di cittadinanza*³⁰. La cittadinanza, in altre parole, "*embodies the goal of the Union to diminish, perhaps even to abolish the 'disabilities of alienage in the other states'*"³¹.

La seconda caratteristica che occorre evidenziare è che solo una persona che possiede la cittadinanza di uno Stato membro può avere la cittadinanza europea (art. 9 TUE e 20 TFUE). Essa è pertanto una cittadinanza *sui generis* che deriva "automaticamente" dalla cittadinanza nazionale, così che la decisione circa i criteri per l'acquisizione e la perdita della stessa (nazionale e, di conseguenza, europea) resta nella competenza esclusiva degli Stati membri.

La presenza di due *status* – la cittadinanza nazionale e quella europea – richiede la determinazione delle relazioni tra essi. In proposito i trattati affermano che "La cittadinanza

²⁹ M. Cartabia, *La cittadinanza europea*, cit., 1, 3.

³⁰ Sull'impossibilità di ricondurre tale status alla cittadinanza in senso proprio cfr. anche R. Adam, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di diritto internazionale*, Milano, 1992, 31 ss.

³¹ U.K. Preuß, *Citizenship in the European Union: a Paradigm for Transnational Democracy?*, in D. Archibugi-D. Held-M. Köhler (Eds.), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford University Press, 1998, 138 ss., 146-147: the States "*have to cope with the fact that persons who used to be aliens have become their fellow citizens in one respect – in their quality as citizens of the Union – without becoming full members, that is, citizens in all respects of the daily life of the respective member state*"; "*Union citizenship is not so much a relation of the individual vis-à-vis Community institutions, but rather a particular sociolegal status vis-à-vis national member states, which have to learn how to cope with the fact that persons who are physically and socially their citizens are acquiring a kind of legal citizenship by means of European citizenship without being their nationals*".

dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce” (Art. 9 TUE e Art. 20 TFUE).

L'espressione secondo cui la cittadinanza europea “non sostituisce” la cittadinanza nazionale è stata introdotta dal Trattato di Amsterdam, in parte a seguito del risultato negativo del referendum danese sul Trattato di Maastricht che aveva ritardato la sua ratifica. Il 30 ottobre 1992, infatti, la Danimarca aveva presentato agli altri Stati membri un documento in cui chiedeva chiarimenti sulla cittadinanza; a seguire, il Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre aveva adottato una decisione in cui specificava che “Le disposizioni della parte seconda del trattato che istituisce la Comunità europea 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 cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato”³². Al termine di queste vicende, nell'articolo 8 paragrafo 1 del TUE veniva aggiunto che “La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima”³³.

Da un punto di vista formale solo gli Stati membri hanno il potere di determinare i criteri per l'attribuzione della cittadinanza nazionale e, di conseguenza, della cittadinanza europea; quest'ultima, dunque, è stata concepita fin dall'inizio come una cittadinanza derivata, come cittadinanza duale piuttosto che come doppia cittadinanza³⁴.

La *formula* della cittadinanza è rimasta identica nelle successive revisioni dei Trattati, salvo che per una piccola modifica apportata dal Trattato di Lisbona – contenuta anche nella Costituzione europea – i cui articoli 9 TUE e 20 TFUE, cambiando l'espressione 'complementare', stabiliscono che “La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”. Per alcuni studiosi questa sostituzione potrebbe essere indicativa dello *sviluppo* della cittadinanza europea verso uno “status autonomo” non *incondizionatamente* collegato alla cittadinanza statale³⁵, e non solo dell'idea che la cittadinanza europea “aggiunge” diritti (come specificato nella Decisione del Consiglio Europeo di Edimburgo)³⁶.

Da un punto di vista formale non è possibile la separazione delle due cittadinanze, né tantomeno il riconoscimento della cittadinanza europea in assenza della cittadinanza nazionale, in quanto non vi sono norme che consentono all'UE di conferire la cittadinanza sulla base di criteri propri. Al contrario, le disposizioni dei trattati sono chiare in merito alla competenza

³² “La Danimarca e il trattato sull'Unione europea” (92/C 348/01).

³³ Il trattato di Amsterdam ha modificato anche gli articoli 8a (par. 2) e 8d.

³⁴ Secondo V. Lippolis, *Cittadinanza dell'Unione europea*, in *Dizionario di diritto pubblico*, cit., 927, infatti, “nella doppia cittadinanza i diversi status sono indipendenti l'uno dall'altro e non necessariamente collegati come nella cittadinanza dell'Unione”.

³⁵ V., ad esempio, E. Triggiani, *Cittadinanza dell'Unione e integrazione attraverso i diritti*, in L. Moccia (ed.), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell'Unione europea*, Milano 2010, 137 ss., 142.

³⁶ Sulla modifica della Cittadinanza europea da “complementare” ad “addizionale” e sul dibattito in merito a questo cambiamento v. Y. Borgmann-Prebil, M. Ross, *Article 9 TEU (The Principle of Equality and Citizenship of the Union)*, in H.J. Blanke-S. Mangiameli (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg 2013, 405 ss.

degli Stati in materia, sebbene la nuova formulazione possa suggerire un'interpretazione più ampia della *natura* della cittadinanza.

Le caratteristiche e il funzionamento della cittadinanza europea – che sottintendono l'esistenza di ventotto regole diverse per l'acquisizione della stessa (principalmente basate sul criterio *jus sanguinis*) – generano problemi interni ed esterni.

I problemi interni (all'Unione) derivano dalla circostanza che ogni Paese decide autonomamente le regole del processo di naturalizzazione, sebbene le scelte di ognuno possano avere notevoli ripercussioni sugli altri³⁷. Possono essere menzionate a titolo di esempio le influenze che alcune decisioni prese da Spagna e Malta in materia di cittadinanza hanno avuto sugli altri Stati membri³⁸.

I problemi esterni sono legati al rapporto tra integrazione e cittadinanza, e riguardano in particolare i cittadini di paesi terzi. Si può pensare, ad esempio, al caso di un cittadino extracomunitario che, pur avendo lavorato molti anni in diversi Paesi europei, non ha la possibilità di acquisire alcuna cittadinanza nazionale, perché il periodo trascorso in ogni Paese non è sufficiente per il raggiungimento dei requisiti richiesti per ottenere la nazionalità. Questa situazione appare discriminatoria se confrontata con il caso di un cittadino extracomunitario che ha acquisito la cittadinanza nazionale e, di conseguenza, europea, per effetto di alcune politiche che rivalutano i precedenti legami tra i Paesi interessati e dell'operatività del criterio *jus sanguinis*, pur in assenza di elementi o fattori di integrazione in Europa³⁹.

Come soluzione alle problematiche richiamate è stata suggerita l'ipotesi di una cittadinanza europea autonoma e/o indipendente dalla nazionalità⁴⁰. Proposte di tal sorta avrebbero un forte impatto sugli Stati membri da un punto di vista giuridico, in considerazione della stretta connessione che sussiste tra la cittadinanza e la sovranità degli Stati membri (basti qui richiamare la dichiarazione danese del 1992 sopra riportata). È necessario, pertanto, verificare gli effetti positivi e negativi di queste soluzioni – in modo da comprendere se sono in grado di

³⁷ Sulle ripercussioni che le politiche statali in materia di cittadinanza (ad esempio in materia di doppia cittadinanza) hanno sugli altri Stati membri v. C. Margiotta, O. Vonk, *Nationality Law and European Citizenship: The Role of Dual Nationality*, EUI Working Papers, RSCAS 2010/66, September 2010.

³⁸ S. Carrera, *How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union?*, in CEPS Paper, No. 64/April 2014; C. Cipolletti, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/2014, 463 ss.

³⁹ Questi esempi potrebbero rappresentare casi di discriminazione basati sulla nazionalità vietati dall'articolo 14 della Carta europea dei diritti umani, e dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali.

⁴⁰ M. A. Becker, *Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals*, in *Yale Human Rights & Development LJ.*, 2004, 132-183, sostiene che “*European Citizenship should be expanded to allow TCNs to acquire European Citizenship without the simultaneous acquisition of national citizenship in any Member State*”; a questo proposito egli propone “*a non-derivative European citizenship based on a uniform residency requirement*” (138). Secondo l'autore, questa soluzione “*would benefit the project of migrant integration into local, national and transnational society, and provide needed impetus to the further democratization of European governance*” (182). In modo simile, E. Triggiani, *op. cit.*, 152 ss. afferma che sarebbe più facile attribuire la cittadinanza europea se fosse slegata da quella nazionale, magari elaborando un concetto di cittadinanza civica basata sulla residenza.

potenziare la protezione dei diritti – e, in ultima analisi, se esse sono possibili nel quadro di evoluzione del processo di integrazione europea.

4. L'evoluzione della cittadinanza europea nella giurisprudenza della Corte di Giustizia

Sono passati più di venti anni dall'istituzione della cittadinanza europea. Mentre dal punto di vista formale le disposizioni dei trattati in materia sono rimaste in gran parte invariate, c'è stata un'evoluzione e una rivalutazione della cittadinanza europea, principalmente ad opera della Corte di giustizia che ha ampliato il suo campo di applicazione.

L'evoluzione e l'influenza del processo di integrazione europea hanno reso necessaria una maggiore considerazione dei cittadini. I due decenni dall'istituzione della cittadinanza europea sono stati ricchi di giurisprudenza che ha dato un nuovo significato al contenuto e al valore dello status, nonostante le difficoltà incontrate dal processo di integrazione europea (si pensi, ad esempio, all'epilogo della Costituzione europea). La Corte di giustizia ha infatti considerato l'istituzione della cittadinanza europea come il punto di partenza di un processo in cui *“lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico”*⁴¹.

a) Fin dall'inizio, la giurisprudenza della Corte ha riguardato il rapporto tra la cittadinanza europea e la cittadinanza nazionale, e, in particolare, gli effetti legati all'attribuzione della cittadinanza.

La prima volta che la Corte di giustizia ha affrontato questa questione è stata nel 1992, con la sentenza *Micheletti*⁴², poco prima dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht che ha istituito la cittadinanza dell'UE. Nel caso *Micheletti* la Corte ha ribadito che *“la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro”*, specificando però che suddetta competenza *“deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario”*⁴³. Nella medesima circostanza essa ha sottolineato che uno Stato membro dell'Unione non può limitare gli effetti

⁴¹ Corte di Giustizia, Sentenza del 20 settembre 2001, *Rudy Grzelczyk contro Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, Causa C-184/99, p. 31.

⁴² Corte di Giustizia, Sentenza del 7 luglio 1992, *Mario Vicente Micheletti e altri contro Delegación del Gobierno en Cantabria*, Causa C-369/90. Il Signor Micheletti, in possesso della doppia cittadinanza argentina e italiana, si era trasferito in Spagna per esercitare la professione di odontoiatra, usufruendo del diritto alla libertà di stabilimento. Le autorità spagnole gli avevano però rifiutato il permesso di residenza in base alle regole di diritto internazionale privato che facevano riferimento, in casi di doppia cittadinanza, alla cittadinanza dell'ultima residenza o alla residenza effettiva, regola che nel caso del Signor Micheletti portava al riconoscimento della cittadinanza argentina. La Corte di Giustizia ha affermato invece che la nazionalità di uno stato membro era sufficiente e che il cittadino non avrebbe dovuto scegliere tra due nazionalità.

⁴³ Cause C-369/90, *Micheletti e altri*, paragrafo 10; Causa C-192/99, *Kaur*, paragrafo 19; Causa C-200/02, *Zhu e Chen*, paragrafo 37.

derivanti dall'attribuzione di nazionalità da parte di un altro Stato membro, o imporre condizioni supplementari al riconoscimento di tale cittadinanza al fine di esercitare i diritti fondamentali previsti dal trattato CE.

Dalle argomentazioni seguite emerge che alcuni aspetti della cittadinanza nazionale rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e sono pertanto soggetti al controllo da parte della Corte di giustizia. Questa sentenza ha causato una reazione della Danimarca al vertice di Edimburgo nel dicembre 1992, che ha poi portato a modificare la formula della cittadinanza nel Trattato di Amsterdam (*supra*).

Diverse volte la Corte di giustizia è tornata ad affrontare il rapporto tra cittadinanze di diversi Stati membri o i casi di doppia cittadinanza, ribadendo che non è possibile per uno Stato membro limitare o mettere in discussione l'attribuzione della cittadinanza nazionale ad opera di un altro SM e che nelle varie circostanze occorre preferire quelle soluzioni che consentono ai cittadini il godimento dei diritti derivanti da o correlate all'ordinamento dell'UE. Emblematico è, in proposito, il caso *Zhu e Chen*⁴⁴.

Tuttavia, dal 1992, gli effetti della riserva formulata dalla Corte nel caso Micheletti – secondo cui gli Stati membri devono tener conto del diritto europeo nell'esercizio delle loro competenze in materia di cittadinanza – non sono mai stati chiariti. Da allora la Corte di giustizia non ha affrontato esplicitamente la questione della limitazione della competenza statale in materia di cittadinanza (in merito alla determinazione dei criteri per l'attribuzione o la revoca della stessa), o messo in dubbio questa competenza.

⁴⁴ Il caso concerneva il godimento dei diritti collegati alla cittadinanza europea da parte di una bambina, figlia di una coppia di cittadini cinesi. La bambina era nata a Belfast acquisendo, in base alle normative allora vigenti, la cittadinanza irlandese e, di conseguenza, europea. Il Regno Unito avrebbe voluto opporre condizioni al diritto di soggiorno nel proprio territorio della famiglia, richiesto dai genitori della piccola in virtù del possesso della cittadinanza di quest'ultima. La Corte di giustizia aveva in tale circostanza affermato che la cittadinanza europea e la direttiva sul diritto di soggiorno “conferiscono al cittadino minore in tenera età di uno Stato membro, coperto da un'adeguata assicurazione di malattia ed a carico di un genitore, egli stesso cittadino di uno Stato terzo, le cui risorse siano sufficienti affinché il primo non divenga un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante, un diritto di soggiorno a durata indeterminata sul territorio di quest'ultimo Stato. In un caso siffatto, le stesse disposizioni consentono al genitore che ha effettivamente la custodia di tale cittadino di soggiornare con quest'ultimo nello Stato membro ospitante” (Sentenza della Corte del 19 ottobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu e Man Lavette Chen contro Secretary of State for the Home Department*, Causa C-200/02).

Tali interrogativi sono stati in parte esaminati nel 2010 nel caso *Rottmann*⁴⁵, in cui i dubbi degli Stati membri vertevano sulle loro competenze in materia di acquisto e perdita della cittadinanza e sulla natura interna della situazione⁴⁶.

Riguardo alla presunta natura interna della questione la Corte ha affermato: “(c)on 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”⁴⁷.

Riguardo alla riserva contenuta nella sentenza Micheletti, la Corte ha dichiarato: “(l)a riserva relativa alla necessità di rispettare il diritto dell’Unione non pregiudica il principio di diritto internazionale già riconosciuto dalla Corte, ... secondo cui gli Stati membri sono competenti a determinare i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, ma consacra il principio in virtù del quale, quando si tratti di cittadini dell’Unione, l’esercizio di tale competenza – qualora leda i diritti riconosciuti e tutelati dall’ordinamento giuridico dell’Unione, come in particolare nel caso di una decisione di revoca della naturalizzazione quale quella in questione nella causa principale – può essere sottoposto a un controllo giurisdizionale condotto alla luce del diritto dell’Unione”⁴⁸.

Nella situazione specifica la Corte ha poi affermato che “il diritto dell’Unione, e segnatamente l’art. 17 CE, non osta a che uno Stato membro revochi ad un cittadino dell’Unione la cittadinanza di tale Stato acquisita per naturalizzazione, qualora questa sia stata ottenuta in maniera fraudolenta, a condizione che tale decisione di revoca rispetti il principio di proporzionalità”. La Corte ha però rimandato ai giudici nazionali l’applicazione del “test di proporzionalità”, ovvero la valutazione della conformità della decisione di revoca della cittadinanza nazionale con i principi di proporzionalità.

⁴⁵ Il signor *Rottmann* possedeva la cittadinanza austriaca per nascita, ma aveva acquistato la cittadinanza tedesca per naturalizzazione. In seguito ad alcuni accertamenti, il Land della Baviera aveva deciso di revocare la naturalizzazione, con effetto retroattivo, per essere stata ottenuta in modo fraudolento, in quanto il signor *Rottmann* aveva omesso di dichiarare di essere sottoposto ad un procedimento penale in Austria. Per il diritto austriaco, di converso, la naturalizzazione in Germania aveva determinato la perdita della cittadinanza austriaca da parte del sign. *Rottmann*, senza che la revoca della sua naturalizzazione in Germania implicasse il recupero automatico della cittadinanza austriaca.

⁴⁶ Su queste problematiche v. C. Morviducci, *Limiti comunitari alla revoca (e all’attribuzione?) della cittadinanza di uno Stato membro*, in N. Parisi, M. Fumagalli Meraviglia, A. Santini, D.G. Rinoldi (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, ESI, Napoli, 2011.

⁴⁷ Corte di Giustizia, Sentenza del 2 marzo 2010, *Janko Rottman contro Freistaat Bayern*. Causa C-135/08, p. 42.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 48.

La soluzione e i criteri indicati dalla Corte costituiscono un tentativo di bilanciare la tutela dei diritti (cittadinanza) e il rispetto del riparto di competenze tra UE e Stati membri⁴⁹.

Gli studiosi hanno variamente commentato e criticato la pronuncia⁵⁰, che avrebbe potuto essere una buona occasione per riconoscere l'autonomia della cittadinanza europea.

Avvalendosi della comparazione con l'esperienza americana, altri studiosi hanno sostenuto che con il suo prudente approccio la Corte di Giustizia ha evitato che si potesse verificare a "European Dred Scott decision"⁵¹.

Occorre infatti chiedersi se un processo di autonomia, di indipendenza o di supremazia della cittadinanza sovranazionale sia compatibile con l'evoluzione del processo di integrazione.

Oltre alle argomentazioni di ordine formale, sopra esposte, diverse ragioni ostano alla possibilità di recidere il legame tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea e conferire quest'ultima senza la presenza della prima: per lo stato del processo di integrazione europea, in cui la sovranità è da considerare in capo agli Stati membri, e la mancanza di un'unica comunità politica⁵²; per le peculiarità dell'esperienza europea che riconosce un ruolo fondamentale alla protezione delle diversità e dell'identità nazionale (art. 4, comma 2 TUE), di cui la cittadinanza deve essere considerata parte significativa⁵³.

Queste preoccupazioni sono avvalorate dalle posizioni degli Stati membri sul tema, come si può ben desumere dalle argomentazioni contenute nella sentenza sul Trattato di Lisbona, adottata dal *Bundesverfassungsgericht* nel 2009 (*Lisbon Urteil*)⁵⁴.

⁴⁹ *Supra* par. 3.

⁵⁰ Per i primi commenti v. Jo Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice challenged Member State sovereignty in nationality law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62

⁵¹ D. J. Mann, Kat P. Purnhagen, *The Nature of Union Citizenship Between Autonomy and Dependency on (Member) State Citizenship - A Comparative Analysis of the Rottmann Ruling, or: How to Avoid a European Dred Scott Decision?*, in *Wisconsin International Law Journal*, Fall 2011, Vol. 29 Issue 3, p. 484.

⁵² V. nota n. 22.

⁵³ Secondo S. Mangiameli, *Article 2 (The Homogeneity Clause)*, in H.J. Blanke-S. Mangiameli (Eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg 2013, 138: *the "society of European citizens" appears to be the soul of the identity of Europe, an entity that carries out an active function in the integration process and hence an entity that must necessarily be acknowledged a constitutional nature. In this sense European identity is a dynamic reality enlivened by the action of the society of European citizens and the Treaty of Lisbon openly embodies the long since predicted attempt of developing a 'political identity' that reflects the European communion that has developed from a modern model of citizenship*" (138).

⁵⁴ Nella sentenza sul Trattato di Lisbona (*Judgment of 30 June 2009 - 2 BvE 2/08*), il *Bundesverfassungsgericht* ha affermato che "L'unificazione europea sulla base di unione pattizia tra Stati sovrani, d'altra parte, non può realizzarsi in modo tale da lasciare agli Stati membri uno spazio insufficiente per la determinazione politica delle condizioni di vita economiche, culturali e sociali... Ambiti essenziali della scelta democratica sono la cittadinanza" (249). La Corte ha anche affrontato il tema della cittadinanza dell'Unione: "La cittadinanza dell'Unione è esclusivamente derivata alla volontà degli Stati membri e non costituisce alcun popolo dell'Unione chiamato ad autodeterminarsi come un soggetto giuridico autocostituente" (346); "In particolare, dall'introduzione della cittadinanza dell'Unione non si può desumere la fondazione di uno Stato federale" (347). "La cittadinanza inserita nelle fonti primarie dalle precedenti modifiche dei trattati resta uno status derivato e integrativo della cittadinanza nazionale (art. 17 paragrafo 1 per. 2 e 3 TCE; art. 9 per. 3 TUE-Lisbona). Questo status non viene modificato neppure dai diritti collegati alla cittadinanza dell'Unione, per quanto essi siano ora ampliati dal Trattato di Lisbona" (348); "Anche le altre modifiche delle fonti primarie non comportano una sovrapposizione della cittadinanza dell'Unione sullo status di cittadinanza primordiale. Dal

Le disposizioni dei trattati e la posizione degli Stati membri comproverebbero la considerazione della cittadinanza dell'UE come uno status di "straniero privilegiato", ma l'analisi del suo funzionamento può offrire ulteriori elementi di valutazione.

b) Quanto al concreto funzionamento della cittadinanza europea, è stato già segnalato come, attraverso il principio di non discriminazione, la Corte di giustizia abbia ampliato il suo contenuto sostanziale, "agganciandovi" ulteriori diritti, anche di natura sociale (v. ad esempio, il caso *Martinez Sala*⁵⁵).

In diverse circostanze la Corte ha affermato che "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", e che pertanto "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"⁵⁶.

Il funzionamento di quella che può essere considerata una "comity clause" è stato poi esteso attraverso una più ampia interpretazione delle situazioni che "rientrano nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto comunitario".

L'obiettivo principale della cittadinanza europea era proteggere i cittadini che si spostavano in un altro Stato, come conferma l'esclusione della sua operatività in situazioni di fatto limitate ad un solo Stato membro (situazioni "puramente interne"). Nel corso degli anni e nei casi che coinvolgevano la cittadinanza europea, la Corte di giustizia ha ampliato la considerazione del "fattore di collegamento con il diritto dell'Unione", passando dall'approccio tradizionale, che richiedeva la presenza di una situazione transfrontaliera, all'estensione del suo ambito di applicazione. La Corte di giustizia ha così finito per dichiarare che i cittadini europei possono

contesto complessivo del Trattato di Lisbona si evince che la variazione della lettera dell'art. 9 per. 3 TUE-Lisbona rispetto all'art. 17 paragrafo 1 per. 2 TCE (cfr. Schrauwen, *European Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at all?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* (MJECL) 2008, p. 55), l'utilizzo del concetto di cittadino europeo nel contesto del Parlamento europeo (art. 14 paragrafo 2 comma 1 per. 1 TUE-Lisbona) e il previsto ruolo determinante dei cittadini nell'iniziativa civica europea (art. 11 paragrafo 4 TUE-Lisbona) non intendono creare un soggetto di legittimazione personale autonomo a livello europeo." (349); "Di fronte all'ampliamento dei diritti dei cittadini dell'Unione, il popolo dello Stato tedesco conserva la propria esistenza fino a quando la cittadinanza dell'Unione non si sostituisce o si sovrappone alla cittadinanza nazionale degli Stati membri. *Lo status derivato della cittadinanza dell'Unione e la conservazione della cittadinanza degli Stati membri costituiscono il limite per lo sviluppo dei diritti di cittadinanza delineato nell'art. 25 paragrafo 2 TFUE e per la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (...)*. In questo modo, agli Stati membri restano possibilità di differenziarsi in base alla cittadinanza. Il diritto di voto per i corpi di rappresentanza al di sopra del livello comunale negli Stati membri resta riservato ai cittadini nazionali e anche il dovere di solidarietà finanziaria tra gli Stati membri, che si manifesta nell'erogazione di servizi sociali ai cittadini dell'Unione, resta limitato" (350) (corsivo nostro).

⁵⁵ Corte di Giustizia, Sentenza del 12 maggio 1998, *María Martínez Sala contro Freistaat Bayern*, Causa C-85/96. Sui diritti sociali nell'ordinamento europeo v. M. La Torre, *Cittadinanza e diritti sociali*, in ID., *Cittadinanza e ordine pubblico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁵⁶ Corte di Giustizia, Sentenza del 11 luglio 2002, *Marie-Nathalie D'Hoop v Office national de l'emploi*. Causa C-224/98, par. 30.



rivendicare alcuni diritti nei riguardi del proprio paese di cittadinanza, anche in assenza di movimento o di fattori esterni.

Le potenzialità di questo nuovo approccio sono emerse con evidenza nel caso *Zambrano*, in cui la Corte ha dichiarato che l'articolo 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che possono privare i cittadini dell'Unione "del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione"⁵⁷. Applicando questo criterio al caso specifico, essa ha concluso che un cittadino di un paese terzo presente in uno Stato membro, i cui figli minori a carico sono cittadini di tale paese, ha il diritto di risiedere e lavorare in quello stato membro; il rifiuto di concedere al genitore tali diritti priverebbe infatti i bambini del "godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione", costringendoli a lasciare il territorio dell'Unione europea. La Corte ha ulteriormente specificato la validità di tale criterio anche nel caso in cui i minori non abbiano mai esercitato il loro diritto alla libera circolazione all'interno dell'UE.

In questa circostanza, è il possesso della cittadinanza europea a fungere da fattore di collegamento idoneo ad attrarre la questione nell'ambito di rilevanza dell'Unione europea.

⁵⁷ Corte di Giustizia, Sentenza del 8 Marzo 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi* (ONEm), Causa C-34/09, p. 45: "Occorre pertanto risolvere le questioni proposte dichiarando che l'art. 20 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso osta a che uno Stato membro, da un lato, neghi al cittadino di uno Stato terzo, che si faccia carico dei propri figli in tenera età, cittadini dell'Unione, il soggiorno nello Stato membro di residenza di questi ultimi, di cui essi abbiano la cittadinanza, e, dall'altro, neghi al medesimo cittadino di uno Stato terzo un permesso di lavoro, qualora decisioni siffatte possano privare detti figli del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione".

Nelle pronunce successive (McCarty⁵⁸, Dereci⁵⁹, O, S,⁶⁰) la Corte ha utilizzato il test del “godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell’Unione”, specificando la natura eccezionale della soluzione individuata nel caso Zambrano e ponendo limiti sulla sua applicazione⁶¹.

Nonostante queste distinzioni e precisazioni, un elemento merita di essere sottolineato: l’aver potuto utilizzare la cittadinanza europea per rivendicare diritti nei confronti del proprio

⁵⁸ Corte di Giustizia, Sentenza del 5 Maggio 2011, Causa C-434/09. La Corte ha detto che “nessun elemento della situazione della sig.ra McCarthy, come descritta dal giudice del rinvio, mostra che la misura nazionale in questione nella causa principale produca l’effetto di privare costei del godimento effettivo del nucleo essenziale dei diritti correlati al suo status di cittadina dell’Unione ovvero l’effetto di ostacolare l’esercizio del suo diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, ai sensi dell’art. 21 TFUE” (par. 49). “Contrariamente alla situazione caratterizzante la causa decisa dalla citata sentenza Ruiz Zambrano, la misura nazionale in questione nell’odierna causa principale non ha come conseguenza che la sig.ra McCarthy si vedrà obbligata a lasciare il territorio dell’Unione” (50). “Occorre constatare che la situazione di una persona come la sig.ra McCarthy non presenta alcun fattore di collegamento con una qualsiasi delle situazioni contemplate dal diritto dell’Unione e che gli elementi rilevanti di tale situazione restano in complesso confinati all’interno di un unico Stato membro” (par. 55).

⁵⁹ Corte di Giustizia, Sentenza del 15 Novembre 2011, *Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres*. Causa C-256/11. La Corte ha affermato che “Tale criterio, relativo alla privazione del nucleo essenziale dei diritti conferiti dallo status di cittadino dell’Unione, si riferisce a ipotesi contrassegnate dalla circostanza che il cittadino dell’Unione si trova obbligato, di fatto, ad abbandonare il territorio non solo dello Stato membro di cui è cittadino, ma anche dell’Unione considerata nel suo complesso. Con riferimento al diritto di soggiorno dei familiari di un cittadino dell’Unione cittadini di Stati terzi, questo criterio riveste pertanto un carattere molto particolare in quanto concerne l’ipotesi in cui, malgrado la circostanza che il diritto derivato relativo al diritto di soggiorno dei cittadini di Stati terzi non sia applicabile, un diritto di soggiorno non può, in via eccezionale, essere negato al cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino di uno Stato membro, pena pregiudicare l’effetto utile della cittadinanza dell’Unione di cui gode quest’ultimo cittadino. La mera circostanza che possa apparire auspicabile al cittadino di uno Stato membro, per ragioni economiche o per mantenere l’unità familiare nel territorio dell’Unione, che i suoi familiari, che non possiedono la cittadinanza di uno Stato membro, possano soggiornare con lui nel territorio dell’Unione, non basta di per sé a far ritenere che il cittadino dell’Unione sarebbe costretto ad abbandonare il territorio dell’Unione qualora un tale diritto non gli fosse concesso” (v. punti 61-62, 64, 66-68).

⁶⁰ Corte di Giustizia, Sentenza del 6 Dicembre 2012, *O, S contro Maahanmuuttovirasto (C-356/11), e Maahanmuuttovirasto contro L. (C-357/11)*, Cause riunite C-356/11 e C-357/11) v. Par. 49-56, 58, 82. La Corte ha confermato che il principio stabilito nella sentenza Zambrano si applica solo in circostanze particolari, ma ha specificato alcune di queste circostanze: “Nel procedere a tale valutazione non rappresenta un elemento determinante né il fatto che il cittadino di un paese terzo per il quale si richiede un diritto di soggiorno per ricongiungimento familiare viva o meno sotto lo stesso tetto del soggiornante e degli altri familiari, né la mancanza di un legame biologico tra il suddetto cittadino di un paese terzo e il cittadino dell’Unione. Per contro, deve essere preso in considerazione il fatto che il cittadino di un paese terzo per il quale si richiede un diritto di soggiorno non sia responsabile dal punto di vista legale, finanziario o affettivo di tale cittadino. Infatti, è la relazione di dipendenza tra quest’ultimo e il suddetto cittadino di un paese terzo che può mettere in discussione l’efficacia pratica della cittadinanza dell’Unione dal momento che è tale dipendenza a far sì che il cittadino dell’Unione sia costretto, di fatto, ad abbandonare non soltanto il territorio dello Stato membro del quale è cittadino, ma anche quello dell’Unione considerato nel suo complesso, come conseguenza di una siffatta decisione di diniego (v. punti 49-56, 58, 82 e dispositivo)” (Massima punto 3).

⁶¹ Sui profili problematici della giurisprudenza europea in materia di cittadinanza e sull’incertezza e imprevedibilità derivanti dall’approccio della Corte v. R. Calvano, *Cittadini “statici” e diritti disuguali*, e S. Spinaci, *Le sentenze Zambrano e Mc Carthy e i nodi irrisolti della cittadinanza europea*, in *Giur. cost.*, 3/2011, 2536 ss., 2542 ss.



Stato di appartenenza, in una situazione in cui non vi erano altri fattori di collegamento con l'Unione europea, è di notevole importanza per la considerazione della natura della cittadinanza, della sovranità degli Stati membri, e quindi del processo di integrazione europea. Ciò vuol dire, infatti, che gli Stati incontrano sempre più limitazioni nel trattamento dei propri cittadini, in ragione del fatto che essi dispongono dei diritti (e dello *status* di cittadini europei) che derivano direttamente dai trattati.

Seguendo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, alcuni studiosi hanno sostenuto che il riferimento alla necessità di proteggere la sostanza dei diritti conferiti dalla cittadinanza europea “*augments the interpretation of EU citizenship as a fundamental and/or constitutional right*”⁶².

Altri studiosi hanno suggerito un nuovo approccio alla tutela dei diritti fondamentali nei confronti degli Stati membri “*opening up ‘respect for human rights’ for individual legal actions via Union citizenship*”: in questo modo, la “sostanza” della cittadinanza europea “*can and should basically be defined with reference to the essence of fundamental rights enshrined in Article 2 TEU*”⁶³. In proposito, essi suggeriscono una “*reverse Solange-doctrine, applied by the ECJ to Member States: outside the scope of the EU Charter of Fundamental Rights the Member States remain autonomous in fundamental rights protection as long as it can be presumed that they ensure the essence of fundamental rights enshrined in Article 2 TEU. However, should this presumption be rebutted, the “substance” of Union citizenship - within the meaning of Ruiz Zambrano - comes into play. On this basis, Union citizens can seek redress before national courts and the ECJ*”⁶⁴.

Gli studi e i commenti sulla giurisprudenza rivelano il legame tra la cittadinanza europea e la costituzionalizzazione dell’ordinamento europeo⁶⁵, anche se sembra ancora “prematura” “*in the absence of a clear political and constitutional will in that direction – to conclude that Union citizenship has already reached what the Court of Justice regards as its destiny, namely to become the fundamental status for the nationals of the Member States*”⁶⁶.

⁶² See Y. Borgmann-Prebil, M. Ross, *op. cit.*, 410-412.

⁶³ A. Von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkolj, *Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*, in *Common Market Law Review*, 49/2012, Issue 2, 489-519.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Sul ruolo della cittadinanza nel processo di “costituzionalizzazione” dell’ordinamento europeo v. J. Shaw. *Citizenship: Contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism*, in P. Craig, G. De Burca (Eds.), *The evolution of EU Law*, Oxford: OUP 2011, 2nd ed., p. 574-609, che sottolinea la differenza tra “Citizenship of the Union” e “Citizenship in the Union”. Sulla connessione tra cittadinanza europea e processo costituzionale europeo cfr. L. Moccia, *Il “sistema” della cittadinanza europea: un mosaico in composizione*, in L. Moccia (ed.), *Diritti fondamentali e Cittadinanza dell’Unione europea*, cit., 165 ss., 176.

⁶⁶ Jo Shaw, *Concluding thoughts: Rottmann in context*, in *Has the European Court of Justice Challenged member State Sovereignty in Nationality law?*, cit., 40: “It may not be far from that point of evolution in relation to nationals who reside in other Member States, but it seems generally remote from that position – both empirically and normatively speaking – in relation to so called ‘static’ citizens, resident in the state of which they are citizens, especially those who have never moved”.

5. Le peculiarità del processo federale europeo: una cittadinanza “unita nella diversità”

In un ordinamento complesso, come nel caso dello Stato federale, la "comity clause" e la leale cooperazione tra gli Stati membri circa il suo funzionamento sono fondamentali. Il concreto operare di questa "clausola" crea inevitabilmente un nucleo di diritti che può avere un contenuto minimo o più ampio, fino allo sviluppo di un nuovo *status*.

L'interrogativo circa l'autonomia e/o l'indipendenza dello status sovranazionale che si viene a delineare è collegato ai due aspetti sopra esaminati, che corrispondono ai due modi in cui il processo federale influenza la cittadinanza (*supra* par. 2): (a) la competenza in materia di cittadinanza, che coinvolge il problema dell'autonomia da un punto di vista formale, e (b) la quantità e la qualità dei diritti collegati a tale *status*, che coinvolge il problema dell'autonomia da un punto di vista sostanziale.

L'esame di questi due aspetti ha fornito elementi utili alla comprensione dello stato di avanzamento del processo di integrazione europea e delle reali possibilità di considerare la cittadinanza europea come autonoma o indipendente.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha portato ad un'interpretazione estensiva del contenuto sostanziale della cittadinanza dell'UE e ad una limitazione della sovranità degli Stati membri in materia di cittadinanza. Tale percorso è stato possibile attraverso l'utilizzo di diversi strumenti, quali il principio di non discriminazione, che ha ampliato il novero dei diritti riconosciuti ai cittadini; l'interpretazione estensiva di ciò che rientra nell'ambito di applicazione *ratione materiae* del diritto dell'UE e delle situazioni in cui i cittadini europei possono far valere i propri diritti nei confronti del proprio Stato.

Vi è stato dunque un processo di “rivalutazione” della cittadinanza sovranazionale che avvalorava l'idea della sua “autonomia”, sebbene esso non possa portare, nell'attuale quadro normativo, all'indipendenza della stessa dalla cittadinanza nazionale dal punto di vista formale (ovvero all'acquisizione della cittadinanza sovranazionale in assenza della cittadinanza statale).

Osservando lo *status* che emerge dalla giurisprudenza europea e la sua progressiva considerazione nel sistema europeo, sembra che la cittadinanza dell'UE abbia progressivamente acquisito un valore “costituzionale”, passando dallo status di “straniero privilegiato” a quello di “membro di un ordinamento” in cui la società dei cittadini europei è assunta come “*an active subject on the politically responsible integration process*”⁶⁷. Come è stato sottolineato: “*European citizens now have a position that they did not have before, a position that puts them – albeit with a series of limitations deriving from the integration process – at the centre of the institutional structure of the EU; the ‘Europe of citizens’ is a reality that has come to be accomplished over time*”⁶⁸.

⁶⁷ S. Mangiameli, *Preamble, and Article 2 (The Homogeneity Clause)*, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The Treaty on European Union*, cit., 34, 125, 137, 138: “The ‘citizens of Europe’ are not hence a ploy to solve the deficit of legitimation within the community of States, but it is the formalization at the European level of the popular (sovereignty) principle according to which the institutional system of the Union (as in that of any federation) accompanies the principle of representation of the States themselves (Art. 10.2 sentence 2 TEU) and progressively gains meaning in time”.

⁶⁸ *Ibidem*.

Queste riflessioni appaiono compatibili con la natura "aggiuntiva" della cittadinanza dell'UE menzionata nei trattati e con la sua dipendenza dalla cittadinanza nazionale.

Il processo di "rivalutazione" della cittadinanza europea rivela qualcosa della fase del processo di integrazione europea. Così come è stato affermato, il nuovo approccio seguito dalla Corte negli ultimi tempi "does not merely affect the notion of EU citizenship as such, but is likely to affect the essential components of the whole federal structure informing the foundations of the EU. It provides for a novel way of approaching the jurisdiction of the Court and offers a new point of view for assessing the boundaries between EU law and the national law of the Member States"⁶⁹.

La progressiva autonomia della cittadinanza dell'UE riflette la progressiva autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione (che è formalmente "dipendente" dagli ordinamenti nazionali): il rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea non deve essere interpretato come una "hierarchical relationship of superior and subordinate statuses" ma come una "mutual coordination and interaction between national and EU citizenships"⁷⁰, che corrisponde all'effettivo rapporto tra gli ordinamenti europeo e statali.

Alcune analisi mostrano, ad esempio, quanto nazionalità e cittadinanza europea "seem to be increasingly affecting each other in ways much more profound than what was initially envisaged by the drafters of the Treaties and the *acquis académiques*", fino ad una "mutation of the nationality laws of the Member States, without any formal intervention of the EU, at the formal and informal level"⁷¹. Queste considerazioni provano quanto il processo di integrazione europea segua le orme di un federalismo cooperativo piuttosto che quelle di un federalismo duale.

Finché ci sarà cooperazione tra Stati membri riguardo al funzionamento della cittadinanza dell'UE e la Corte di giustizia continuerà a fornire soluzioni accettabili nel quadro dei trattati per risolvere le problematiche che insorgono, non sarà necessario stabilire la prevalenza della cittadinanza sovranazionale. Si può anzi affermare che sia proprio lo speciale rapporto di "derivazione" tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale a limitare i problemi di competenze tra i due livelli, a esprimere sintomaticamente e a preservare nell'ordinamento europeo la tensione tra unità e diversità - concetti che ben possono coesistere e che si contrappongono a uniformità e divisione. Si comprende, dunque, la distanza con l'esperienza americana, in cui, almeno dal punto di vista formale, l'uniformità e la prevalenza della cittadinanza federale hanno comportato il completo assorbimento delle cittadinanze statali.

Un ultimo aspetto dell'evoluzione della cittadinanza europea merita di essere messo in risalto nella descrizione dello stadio del *federalising process* europeo.

⁶⁹ D. Kochenov, *A Real European Citizenship: A New Jurisdiction Test: a Novel Chapter in the Development of the Union In Europe*, p. 106, 58 ss., 69, 74.

⁷⁰ D. Kostakopoulou, *European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?*, In *Has the European Court of Justice Challenged member State Sovereignty in Nationality law?*, cit., 22.

⁷¹ Per un'analisi di come la cittadinanza europea abbia influenzato le politiche degli Stati Membri in materia di cittadinanza, fino a determinare una modifica delle normative per l'accesso e la perdita della cittadinanza statale v. D. Kochenov, *Rounding up the circle: the mutation of member states' nationalities under pressure from EU citizenship*, EUI Working Papers, RSCAS 2010/23, 1, 25.



La rivalutazione della cittadinanza europea è stata opera della Corte di giustizia che ha in tal modo cercato di “compensare” le mancanze del processo di integrazione europea. Ulteriori sviluppi potrebbero richiedere una rivalutazione della cittadinanza dell'UE non solo in via pretoria, ma anche in termini democratici⁷². In questo caso, sarebbe necessario coinvolgere le altre istituzioni dell'UE, e segnatamente il Parlamento europeo, e gli Stati membri – che hanno mantenuto la medesima opinione sul valore e sul significato della cittadinanza europea e sulle competenze in materia di cittadinanza (come esaminato nella più recente *Lisbon Urteil*).

A questo punto, è evidente che una decisione politica sulla cittadinanza dell'UE corrisponderebbe a una decisione politica sulla natura del processo di integrazione europea.

⁷² Jo Shaw, *Concluding thoughts: Rottmann in context*, in *Has the European Court of Justice Challenged member State Sovereignty in Nationality law?*, cit., 40: “Whether this will change in the future cannot – from the perspective of democratic legitimacy – be driven solely by developments in the Court of Justice, but must engage also political deliberation within and across the Member States, as well as in supranational forums such as the European Parliament”.