



Oltre la nazione: cittadinanza e cittadinanze nell'Unione europea. Brevi riflessioni a partire dal volume *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. Di Stasi, M. C. Baruffi e L. Panella, Editoriale scientifica, 2023*

di Eleonora Iannario**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'equilibrio precario tra cittadinanze: verso il crollo? – 3. Il ruolo attivo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella definizione del rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea. – 4. Gli effetti delle legislazioni nazionali sulla cittadinanza europea. – 4.1. Una permeabilità tra cittadinanze a volte problematica. – 4.2. Decisioni degli Stati membri non sempre virtuose e dirette conseguenze. – 5. Spunti conclusivi.

1. Premessa

Trent'anni dopo la consacrazione normativa della cittadinanza europea, grazie all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht¹ che ha posto l'individuo al centro della costruzione europea², sembra utile riflettere sulla sua genesi, sul cammino impervio che ha dovuto affrontare e che spesse volte continua a percorrere, ma soprattutto sulla sua relazione inedita, talora difficile da definire, con la cittadinanza nazionale.

Ci troviamo al trentesimo anniversario della cittadinanza europea, tuttavia questo evento è passato in sordina, e come mai non ce ne siamo resi conto? Oramai siamo abituati a beneficiare di tutte le garanzie ad essa collegate, prima fra tutte la possibilità di spostarsi liberamente all'interno dello spazio europeo e di godere dello stesso trattamento giuridico qualora ci «si trovi nella medesima situazione [...] indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni al riguardo espressamente previste»³. Eppure, quando un paio di anni fa questa fondamentale libertà di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri ci è stata sottratta dalla gestione della pandemia di Covid-19, abbiamo sentito tutto

* Contributo sottoposto a *peer review*.

** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Sapienza Università di Roma.

¹ Trattato che ha dato origine all'Unione europea e che ha istituito la cittadinanza europea, firmato il 7 febbraio 1992 dai dodici Paesi membri dell'allora Comunità europea, in vigore dal 1° novembre 1993.

² Art. 2 TUE, titolo I, *Disposizioni comuni*. La cittadinanza viene identificata come una delle motivazioni che hanno portato gli Stati all'approvazione del trattato istitutivo dell'Unione. Nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea, gli Stati dell'Unione si dichiarano «decisi ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro paesi».

³ Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, causa C-184/99, punto 31.

il peso di questo strumento giuridico innovativo, al punto da avvertire la sua mancanza. Proprio per tali motivazioni si dovrebbe riflettere sulla portata di questa cittadinanza nata sulle rive della Mosa, cercando di non dare per scontato il corollario di diritti che si porta dietro. Infatti, è convinzione di chi scrive che la cittadinanza dell'Unione, così soffice da avvolgere delicatamente le appartenenze nazionali e così velata da scomparire agli occhi dei suoi cittadini, abbia in realtà una dotazione propria di diritti che ci tutela *oltre la nazione*. Affacciandosi timidamente sul panorama internazionale a partire da febbraio 1992 e affiancandosi alla cittadinanza nazionale evitando di imporsi nei confronti degli ordinamenti statali, anzi cedendo benefici al *civis europaeus* senza chiedere nessun dovere in cambio, la cittadinanza europea da *ancillare* diventa *aggiuntiva* rispetto alla cittadinanza nazionale e si afferma progressivamente da novembre 1993 ad oggi indirizzando l'integrazione europea verso un processo di democratizzazione continua.

Dalle riflessioni elaborate all'interno del recente volume *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, a cura di A. Di Stasi, M. C. Baruffi e L. Panella (Editoriale scientifica, 2023) prende le mosse quest'analisi che non ha l'ambizione di fornire risposte certe, bensì si pone nuovi interrogativi sulla faticosa coabitazione tra cittadinanza statale ed europea, a partire dalla consapevolezza delle potenzialità e dei possibili sviluppi della cittadinanza dell'Unione che ha la forza di unire individui di nazionalità diversa e che, nonostante le sue capacità espansive, ancora patisce una sorta di discriminazione quando la si compara alla cittadinanza nazionale.

Lungi dall'elaborare «una rilettura critica» della nozione di cittadinanza europea (p. 11), come invece si ripromette la curatrice Di Stasi nel *Capitolo introduttivo* (pp. 11-38), la presente indagine proverà a dare fiducia a questo istituto che ha compiuto trent'anni. Visto che esso è spesso sotto il mirino di qualsiasi studioso si accinga a parlare di democraticità della costruzione europea e che non può far a meno di evidenziare le debolezze strutturali della cittadinanza dell'Unione⁴, questo contributo si pone l'obiettivo di individuare una soluzione utile al rafforzamento delle sue basi alla luce di attuali criticità. La strutturazione del percorso argomentativo avrà come riferimento l'articolato itinerario di ricerca collettanea presentato nel volume succitato, frutto dell'attività di un gruppo di ricerca composto da studiosi del Diritto europeo ed internazionale, nonché da cultori di altri settori della scienza.

Le valutazioni che seguiranno si prefiggono di dare dunque una delucidazione dei profili evolutivi riguardanti la cittadinanza dell'Unione in relazione a quella nazionale, che tenga conto del fatto che si tratta di una materia in continua trasformazione, in ragione della internazionalizzazione delle comunità politiche statali e della conseguente nascita di un nuovo spazio politico oltre gli Stati, dal quale scaturiscono diritti e doveri.

⁴ Si veda, *ex multis*, F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020.

2. L'equilibrio precario tra cittadinanze: verso il crollo?

L'architrave della cittadinanza europea si appoggia sui pilastri delle cittadinanze nazionali, talvolta non incastrandosi alla perfezione. «La relazione giuridica intercorrente fra la cittadinanza dell'Unione e la cittadinanza degli Stati membri sembrava essere stata definita chiaramente e stabilmente dal Trattato di Maastricht e consolidata poi dall'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione. [...] Col trascorrere del tempo, però, questa delicata architettura giuridica si sta rivelando meno solida e geometrica di quanto apparisse nel passato» (p. 381) afferma B. Barel nel capitolo *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione* (pp. 381-407). Come dargli torto?

Il rapporto tra cittadinanza statale e cittadinanza dell'Unione – definito come «un equilibrio, fluido e instabile» (p. 9) dai curatori A. Di Stasi, M. C. Baruffi e L. Panella nella *Prefazione* – è stato delineato dall'articolo 9 TUE e dall'articolo 20 TFUE⁵ che dipingono la seconda come una sorta di estensione della prima in quanto è supplementare rispetto ad essa: la cittadinanza europea è aggiuntiva e non sostitutiva di quella nazionale, la cui disciplina resta potestà esclusiva di ogni Stato membro, nel rispetto delle sue prerogative sovrane e della sua identità nazionale. Quindi la cittadinanza, intesa nella logica segmentaria dello Stato-nazione come nucleo individuatore di una determinata comunità politica e quale status che denota l'appartenenza di un individuo ad essa (pp. 17, 73, 322, 569)⁶, risulta il presupposto della titolarità dei diritti e dell'assoggettamento agli obblighi previsti dai Trattati. Derivando da quella nazionale, «la cittadinanza europea – che non risulta inquadrabile né nella categoria dei rapporti giuridici, né in quella relativa agli status – present[a] elementi di atipicità rispetto ai (connotati classici della) cittadinanza nazionale, modellata in riferimento all'esperienza degli ordinamenti statali» (pp. 19-20). Gli elementi caratterizzanti sono l'assenza di un *demos* europeo, dal momento che la cittadinanza dell'Unione non è costruita all'interno dello spazio nazionale e non si viene a creare di conseguenza quel legame indissolubile⁷ tra il *civis* e lo Stato di appartenenza, e poi la mancanza di un insieme di doveri per il *civis europaeus*. Queste peculiarità si riflettono in una relazione stretta tra le due cittadinanze che porta la cittadinanza europea a misurarsi costantemente con quella nazionale fin dalla sua genesi, creando quello che è stato definito dall'avvocato generale della CGUE Pöiares Maduro nelle sue conclusioni della causa *Rottmann* contro lo Stato libero di Baviera come «il miracolo della cittadinanza dell'Unione: essa rafforza i legami che ci uniscono ai nostri Stati (dato che siamo cittadini europei proprio in quanto siamo cittadini dei nostri Stati) e, al contempo, ci emancipa (dato che ora siamo

⁵ Art. 20 TFUE, parte seconda, *Non discriminazione e cittadinanza dell'Unione*, par. 1 e art. 9 TUE, titolo II, *Disposizioni relative ai principi democratici*: «È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

⁶ Molti autori del volume in esame ricorrono a questa definizione “classica” di cittadinanza nel diritto interno elaborata dal giurista R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1959. Si veda infatti A. DI STASI (17), D. PORENA (73), F. MARTINES (322), G. COLAVECCHIO (569).

⁷ Celebre definizione resa dalla Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm, (Liechtenstein c. Guatemala)*.

cittadini al di là dei nostri Stati)»⁸. La cittadinanza europea immagina dunque l'esistenza di un'unione di natura politica tra i cittadini europei che si fonda sul loro impegno reciproco a costruire una nuova forma di solidarietà civica su scala europea e presuppone la «possibilità per un cittadino dell'Unione europea di giovare di tale status anche nei confronti del proprio Paese da cui non si sia mai mosso» (p. 227). Conseguentemente, la cittadinanza nazionale raffigura esclusivamente la porta d'accesso a quella europea⁹, che sarebbe una nozione giuridica e politica autonoma rispetto alla prima in quanto rispondente ad un'altra disciplina che conferisce autonomamente diritti che attengono ad un diverso ordinamento, quello dell'Unione europea.

Siffatta costruzione sembra in realtà vacillare nel momento in cui si considera che le decisioni di ciascuno Stato membro in ordine alla revoca della cittadinanza nazionale hanno un effetto automatico di perdita anche della cittadinanza dell'Unione e dei diritti connessi a questo status¹⁰. Quindi si manifesta un attrito tra l'esercizio delle prerogative statali e la tutela del cittadino europeo assicurata dal diritto eurounitario. Questo aspetto è efficacemente delineato da B. Barel, il quale si focalizza sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che valorizza la connessione tra le due cittadinanze e il rispetto dei principi unionali di proporzionalità e leale collaborazione come limite all'applicazione delle norme nazionali in materia di concessione e revoca della cittadinanza nazionale (pp. 381-407). Infatti, i Paesi membri conservano la loro piena libertà nella scelta dei criteri di attribuzione e revoca della cittadinanza nazionale, prerequisite imprescindibile per quella europea, di fatto decidendo anche sul destino della cittadinanza europea, giacché all'interno dei Trattati non compaiono regole che ne limitino la discrezionalità.

3. Il ruolo attivo della Corte di giustizia dell'Unione europea nella definizione del rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea

La Corte di giustizia dell'Unione europea di sovente interviene per cercare nuovi equilibri fra diritto interno ed europeo mentre specifica i termini del rapporto fra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Atteggiandosi ad effettivo propulsore del processo di integrazione europea, la Corte ha sempre mantenuto «uno *stone-by-stone approach* laddove si muove sul filo della ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri e tiene conto del tempo di “metabolizzazione” della pervasività del diritto dell'Unione europea» (p. 287).

Ci ricorda A. Di Stasi che costituisce pietra miliare nel consolidamento della cittadinanza europea il riconoscimento nel 2001 da parte dei giudici di Lussemburgo del fatto che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli

⁸ Conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro presentate il 30 settembre 2009, *Rottmann*, causa C-135/08, par. 23.

⁹ C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 126.

¹⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell'8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEM)*, causa C-34/09.

Stati membri»¹¹. La Corte svolge così «un ruolo costante nello sviluppo del perimetro e dei contenuti della cittadinanza europea anche oltre le previsioni delle suddette norme» (p. 21).

Si sviluppa quindi una giurisprudenza a tratti spiccatamente creativa della Corte di giustizia che non manca di rimarcare anche la necessità che i cittadini europei presentino un genuino *attaccamento* ai valori dell'Unione e dei suoi Paesi, sia dalla prassi giurisprudenziale¹², sia da atti di *soft law* comunitari come la Risoluzione del Parlamento europeo “Cittadinanza europea in vendita” del 16 gennaio 2014 contro Cipro e Malta¹³ che ha portato, tra l'altro, la Commissione ad aprire una procedura d'infrazione per violazione del principio di leale cooperazione contro tali Paesi¹⁴.

La prima e fondamentale considerazione svolta dalla Corte di Lussemburgo con la celebre sentenza *Rottmann* del 2010 si risolve in un'apertura ad ulteriori passi in avanti verso l'erosione delle prerogative degli Stati membri. La Corte, infatti, afferma l'obbligo di questi ultimi di esercitare la competenza esclusiva in materia di disciplina della cittadinanza nazionale nel rispetto del diritto dell'Unione e che tale dovere riguarda tanto il Paese di naturalizzazione quanto quello di cittadinanza originaria¹⁵. Pertanto, la sentenza in oggetto stabilisce che «l'importanza della cittadinanza dell'Unione fa sì che circostanze che vengano a condizionarla, o porvi termine, non possano sfuggire al sindacato giurisdizionale comunitario, e questo senza la necessità [...] di provare che la situazione rientri nell'ambito della libertà di circolazione e soggiorno» (p. 232). I giudici di Lussemburgo sembrano intenzionati a «distinguere tra disciplina dell'acquisto della cittadinanza dell'Unione, dipendente da scelte riservate agli Stati membri, e disciplina della perdita, la quale, incidendo sul doppio *status* di cittadino nazionale e di cittadino dell'Unione, non è rimessa esclusivamente alle scelte statali ma è influenzata anche dai principi dell'ordinamento eurounitario» (p. 386).

Una seconda svolta giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'UE sull'erosione della competenza statale in materia di cittadinanza è rappresentata dalla sentenza *Tjebbes* del 2019¹⁶. Un aspetto che merita considerazione è il fatto che in questa pronuncia i giudici di Lussemburgo valorizzano come base giuridica, anche solo ai fini interpretativi dell'articolo 20 TFUE, gli articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sul rispetto della vita privata e familiare e sul diritto dei minori alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Sulla stessa linea di B. Barel (p. 390) e di C. Morviducci (p.

¹¹ Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, causa C-184/99, concetto ripreso anche in Corte di giustizia, sentenza del 17 settembre 2002, *Baumbast*, causa C-413/99.

¹² Corte di giustizia, sentenza del 2 marzo 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, causa C-135/08.

¹³ Risoluzione del 16 gennaio 2014 “sulla cittadinanza dell'UE in vendita”, in cui il Parlamento europeo aveva espresso le proprie preoccupazioni in merito. La questione della “mercificazione” della cittadinanza è stata da ultimo oggetto di una risoluzione del 9 marzo 2022 sui programmi per la concessione della cittadinanza e del soggiorno in cambio di investimenti. Si veda pp. 371-372.

¹⁴ Commissione europea, INFR(2020)2300 e INFR(2020)2301 del 20 ottobre 2020.

¹⁵ Corte di giustizia, *Rottmann*, cit., par. 42: «la situazione di un cittadino dell'Unione che [...] si trovi alle prese con una decisione di revoca della naturalizzazione adottata dalle autorità di uno Stato membro, la quale lo ponga [...] 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».

¹⁶ Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2019, *M.G. Tjebbes e altri c. Minister van Buitenlandse Zaken*, causa C-221/17.

234), si ritiene che la Corte in questa fattispecie sia interessata a far intendere che lo status di cittadino dell'Unione, una volta acquisito, possa permanere anche dopo l'eventuale recesso dello Stato membro e goda di autonoma protezione rispetto alle decisioni degli Stati membri relativamente alla disciplina della cittadinanza nazionale. Queste ultime divengono perciò sindacabili alla stregua dei principi dell'Unione, in particolare il principio di proporzionalità, grazie alla possibilità di un controllo giudiziario sulla ragionevolezza della decisione dello Stato relativa alla perdita della cittadinanza dell'Unione. In aggiunta, è da rilevare come la Corte «sfiori qui nuovamente il profilo della disciplina statale relativa all'acquisto della cittadinanza, seppure nella specifica prospettiva dell'eventuale agevolazione al riacquisto, lasciando nuovamente intendere che neppure la legislazione statale sull'acquisto della cittadinanza nazionale possa ritenersi prerogativa assoluta ed insindacabile degli Stati membri» (pp. 390-391).

Da questo rapido sguardo agli *approdi giurisprudenziali* – per citare il titolo del volume in esame – analizzati in maniera approfondita da A. Di Stasi (pp. 11-38), S. Marinai (pp. 133-162), C. Morviducci (pp. 213-239), R. Palladino (pp. 265-290), M. C. Baruffi (pp. 347-379), B. Barel (pp. 381-407) e G. Naddeo (pp. 543-568), emerge come l'internazionalizzazione delle comunità nazionali, risultato delle conseguenze delle migrazioni e dello sgretolamento dei confini territoriali per effetto della condivisione della sovranità, hanno rinvigorito l'interesse alla ridefinizione del collegamento tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione che si mostra «sempre più fluido» (p. 16).

4. Gli effetti delle legislazioni nazionali sulla cittadinanza europea

4.1. Una permeabilità tra cittadinanze a volte problematica

È pienamente condivisibile il giudizio offerto da B. Nascimbene, il quale osserva come sia difficile studiare la cittadinanza che risulta aggrovigliata tra la dimensione europea e quella nazionale «proprio perché le definizioni sono molte, variabili non solo nel tempo, ma nel contesto sia dello Stato o degli Stati, sia delle fonti, di diritto interno o internazionale ed europeo» (p. 616). Egli cita infatti il noto giurista Rolando Quadri – già richiamato nelle pagine del volume da altri autori¹⁷ – il quale affermava nel '59 che l'essenza della cittadinanza è «inafferrabile nei suoi caratteri fondamentali»¹⁸. In effetti, all'interno dello spazio europeo la cittadinanza si articola in due dimensioni allo stesso tempo inestricabilmente connesse e concettualmente autonome: la cittadinanza dell'Unione presuppone la cittadinanza di uno Stato membro, quest'ultima però non consente solo l'accesso ai benefici conferiti dal diritto eurounitario, ma ci rende cittadini di un'organizzazione internazionale.

Attualmente, il cortocircuito¹⁹ generato tra le due cittadinanze produce un'elevata differenziazione di situazioni sul territorio dell'Unione. Come già evidenziato, le istituzioni

¹⁷ Nel volume, A. DI STASI (17), D. PORENA (73), F. MARTINES (322), G. COLAVECCHIO (569).

¹⁸ R. QUADRI, *Cittadinanza*, cit., 307.

¹⁹ Il riferimento è a C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea*, cit.

europee non possano interferire nei criteri di accesso alla cittadinanza nazionale, dunque i Paesi UE sono liberi di cambiare le disposizioni che regolano l'acquisizione della cittadinanza a seconda dell'opportunità politica, producendo tuttavia effetti sulla cittadinanza europea.

Tali criticità sono accentuate, in primo luogo, dai flussi migratori che negli ultimi decenni stanno investendo tutta l'Europa e che portano gli Stati UE all'inasprimento dei criteri di accesso alla cittadinanza e, poi, dalla volontà di alcuni Stati di concedere la cittadinanza a investitori stranieri, “svendendo” conseguentemente anche la cittadinanza europea al miglior offerente e violando i valori dell'Unione *ex art. 2 TUE*, in particolare il valore dell'uguaglianza²⁰.

Sarebbe forse opportuno riflettere sul fatto che il riconoscimento da parte di svariati Stati membri della doppia cittadinanza ai discendenti degli emigrati comporta che un gran numero di cittadini stabilmente residenti al di fuori del territorio dell'Unione beneficino dei diritti garantiti dalla cittadinanza europea. In particolare, il caso delle seconde generazioni, ovverosia i figli di immigrati nati sul territorio di uno Stato o ivi entrati in tenera età, diviene emblematico degli effetti che la legislazione nazionale produce su quella europea. Per questi soggetti l'acquisizione della cittadinanza dell'Unione varia a seconda delle legislazioni nazionali, ad esempio se si trovano in Italia possono diventare cittadini dopo la maggiore età, in Francia invece, in alcune fattispecie, il suo ottenimento può essere anticipato a sedici anni. Quindi si può affermare che esiste un'enorme discriminazione insita nella cittadinanza dell'Unione perché alla stessa categoria della cittadinanza europea si può accedere attualmente in ventisette modi diversi. Questo crea una discriminazione inammissibile, perché a seconda del Paese in cui si nasce o si fa ingresso durante la minore età, si può diventare prima o dopo cittadini dell'Unione.

Dunque per ciò che attiene agli *sviluppi normativi* – riportando testualmente la seconda parte del titolo del libro – le legislazioni sulla cittadinanza vigenti all'interno dei Paesi membri presentano una notevole varietà di condizioni, riconducibili però all'applicazione di due criteri contrapposti: lo *ius soli*, in virtù del quale il possesso dello *status civitatis* deriva dalla nascita sul territorio dello Stato, e lo *ius sanguinis*, che invece attribuisce la cittadinanza per trasmissione dai genitori. Negli ultimi decenni, a questi due modelli tradizionali di acquisizione automatica della cittadinanza si affianca spesso volte lo *ius culturae*, in base al quale la cittadinanza è riconosciuta a coloro che hanno compiuto un percorso di studi o di formazione professionale nello Stato interessato. Evitando di entrare nel merito dell'origine di tali principi, che non riguardano la naturalizzazione bensì l'attribuzione della cittadinanza alla nascita o in tenera età, e della loro applicazione in ambito europeo, in questa sede merita di essere sottolineato che l'evidente difformità della scelta di un criterio piuttosto che un altro si ripercuote sull'accesso alla cittadinanza europea.

²⁰ Art. 2 TUE, cit.: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

La legislazione italiana è da questo punto di vista paradigmatica. In Italia la cittadinanza è attualmente regolata dalla legge n. 91 del 1992²¹, la prima disciplina organica della materia, emanata due giorni prima della firma del Trattato di Maastricht con cui è stata istituita la cittadinanza dell'Unione. Questa “comunanza di genesi” colpisce, soprattutto se si considerano le caratteristiche delle due cittadinanze, l'una sembra volta a preservare l'identità italiana (anche all'estero) arginando il mutamento della realtà demografica derivante dalle migrazioni, l'altra diretta, al contrario, secondo i Trattati, alla creazione di «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»²², esaltando lo spostamento e la coesione nella diversità. Si può affermare quindi che le *Nuove norme sulla cittadinanza* italiana hanno la stessa età delle disposizioni istitutive della cittadinanza europea, eppure il loro percorso evolutivo lascia pensare che ad una comunanza di origine non corrisponda una comunanza di evoluzione. Infatti, le disposizioni sulla cittadinanza dell'Unione europea sono state profondamente riformate dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009 che «ha amplificato la portata semantica e la *vis* giuridica della stessa nozione di cittadinanza europea e, declinandola alla luce di una connotazione “dinamica”, le [ha] attribuito un valore strettamente legato all'essenza del soggetto-personale» (p. 12) e proiettato verso l'integrazione. Viceversa, la legge che disciplina la cittadinanza italiana, ancorché modificata e integrata mediante una serie di interventi successivi²³, non sembra distinguersi per propensione verso l'integrazione e per una concreta portata innovativa «configurandosi piuttosto – precisa la stessa A. Di Stasi a p. 19 – come un testo ricognitivo/confermativo (se non restrittivo delle previsioni) della legislazione precedente».

Le disposizioni che regolano l'acquisizione della cittadinanza italiana si possono considerare infatti tra le più restrittive dell'Unione in quanto evidenziano la tendenza a prediligere lo *ius sanguinis*, a relegare lo *ius soli* in ipotesi residuali²⁴ e ad accogliere con fatica le ipotesi di riforma della legge sulla cittadinanza orientate verso lo *ius culturae*.

A tal proposito, dal 2015 fino ad oggi si sono susseguite proposte di riforma²⁵ indirizzate alla consacrazione normativa non già del solo *ius soli* ma di una versione aggiornata del medesimo, al fine di collegare la nascita sul suolo della Repubblica alla predisposizione dell'interessato e/o della famiglia di origine verso l'integrazione culturale²⁶. D. Porena (pp.

²¹ Già delineata dalla Legge del 13 giugno 1912, n. 555, *Sulla cittadinanza italiana*, entrata in vigore il 1 luglio 1912 (G.U. n. 153 del 30/06/1912) che è stata abrogata dall'art. 26, c. 1, della legge del 5 febbraio 1992, n. 91: «Sono abrogati la legge 13 giugno 1912, n. 555, la legge 31 gennaio 1926, n. 108, il regio decreto-legge 1 dicembre 1934, n. 1997, convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 517, l'articolo 143-ter del codice civile, la legge 21 aprile 1983, n. 123, l'articolo 39 della legge 4 maggio 1983, n. 184, la legge 15 maggio 1986, n. 180, e ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge».

²² Trattato di Maastricht, Titolo I, *Disposizioni comuni*, Articolo A.

²³ D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396; L. 14 dicembre 2000, n. 379; L. 8 marzo 2006, n. 124; L. 15 luglio 2009, n. 94; L. 1° dicembre 2018, n. 132; L. 18 dicembre 2020, n. 173.

²⁴ Le uniche eventualità in cui si acquista la cittadinanza italiana *iure soli* sono contenute nella Legge n. 91/1992, art. 1, comma 1, lettera b) e comma 2 e art. 4, comma 2. Si rimanda al paragrafo 2 per la spiegazione della disciplina.

²⁵ Ddl n. 2092 del 2015 nel corso della XVII legislatura. Anche nel corso della precedente XVIII legislatura, il dibattito parlamentare si è arricchito di ipotesi e prospettive variamente articolate lungo una pluralità di proposte di legge sullo *ius culturae*: p.d.l. Boldrini ed altri (105), la p.d.l. Polverini (717), la p.d.l. Orfini (920) e la p.d.l. Ungaro, Migliore (3511).

²⁶ Si rimanda agli studi condotti dallo stesso Daniele Porena in altre sedi: D. PORENA, *Il travagliato iter della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza. Brevi osservazioni sui contenuti del Disegno di legge n. 2092*, in *Federalismi.it*, n. 21/2017; D.

67-97) in questo senso individua il valore dei meccanismi fondati sullo *ius culturae* nella tendenza a favorire processi di «assimilazione culturale e linguistica» (p. 93) e l'«emersione di essenziali elementi di omogeneità culturale» (p. 94). Pur sostenendo ugualmente il pregio e la validità di queste ipotesi di riforma, è opinione di chi scrive che bisognerebbe focalizzarsi più che sul concetto di assimilazione culturale, sul fatto che la scuola è il luogo dove crescono i legami di cittadinanza e pertanto essa rappresenta un fattore determinante per lo sviluppo della personalità dell'individuo e per la sua piena inclusione nella comunità politica che abita. Inoltre, D. Porena sostiene che le previsioni di revisione normativa introdotte nel dibattito parlamentare ricalcano quelle che altrove in Europa rappresentano esperienze già largamente collaudate, adducendo l'esempio della Francia. Nel volume curato da A. Di Stasi, M. C. Baruffi e L. Panella, l'Autore A. Gatti (pp. 99-132) nel suo saggio si cimenta in una comparazione a livello europeo delle disposizioni sullo *ius culturae* pur tuttavia articolando l'analisi in un raffronto tra “modelli di concessione della cittadinanza”. Infatti egli nella sua disamina distingue tra *modello repubblicano e volontaristico*, il cui prototipo è rappresentato dalla Francia, *modello pluralistico-integrativo* in cui rientrano invece Belgio e Svezia, e *modello selettivo* adoperato da Austria, Danimarca e Germania. L'Italia, al contrario, secondo l'A. non sembrerebbe far parte di nessuno di questi modelli. L'elaborazione di questa ripartizione riprende quella già elaborata nel 2018 da G. Milani²⁷ il quale, ponendo come discriminante l'integrazione, aveva sapientemente realizzato una distinzione tra *modello assimilativo*, in base al quale l'integrazione è un presupposto per l'ottenimento della cittadinanza come un premio riservato a coloro che dimostrano di meritarselo, e il *modello multiculturale*, in virtù del quale l'integrazione è invece un risultato da raggiungere anche e non solo per la concessione della cittadinanza.

Come testimoniano le recenti proposte legislative in tema, la legge vigente ha resistito finora ai tentativi di sostituire o temperare la regola principale dello *ius sanguinis* con la valorizzazione di ulteriori criteri quali per l'appunto lo *ius soli* oppure lo *ius culturae*, nonostante le indicazioni della giurisprudenza della Corte di giustizia per le quali la comunità politica nazionale deve garantire il rispetto dei limiti principalmente sotto il profilo della tutela del diritto ad una cittadinanza per i minori stranieri nati sul territorio italiano.

Si può ritenere quindi – e questo è un passaggio fondamentale che è racchiuso nella *Postfazione* di B. Nascimbene (pp. 615-620) – che la progressiva erosione della competenza statale, grazie all'affermazione dei diritti fondamentali della persona a livello internazionale e al processo di integrazione europea, «non si è ancora sufficientemente manifestata e realizzata nel nostro ordinamento apportando le modifiche che avvicinano, per più profili, la condizione dello straniero a quella del cittadino, “modernizzando” la prima o comunque adeguandola ai tempi e all'evoluzione della comunità sociale e politica» (p. 620).

PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020.

²⁷ G. MILANI, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulle proposte di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018.

4.2. Decisioni degli Stati membri non sempre virtuose e dirette conseguenze

La condizione delle seconde generazioni in Italia non è l'unico caso che spinge ad una riflessione sulle criticità nel rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale e, in particolar modo, sul sistema di estrema disuguaglianza dagli esiti imprevedibili all'interno del territorio europeo.

Infatti, anche dal punto di vista delle naturalizzazioni, ovverosia in merito alla concessione della cittadinanza nazionale su istanza dell'interessato, così come nella fattispecie del riconoscimento della cittadinanza in maniera automatica alla nascita, l'UE non può evitare le possibili ripercussioni derivanti da programmi nazionali che, permettendo la «vendita»²⁸ di principi nazionali senza imporre alcun requisito di residenza, «compromett[ono] il concetto stesso di cittadinanza europea»²⁹. In altre parole, in epoca recente è emersa una nuova tendenza che accomuna alcuni Stati membri³⁰, per motivazioni di diversa natura, sia politica che economica e sociale, legate soprattutto alla volontà di attrarre investimenti stranieri, cui ha corrisposto l'introduzione della possibilità di concedere la cittadinanza a seguito di investimenti e/o trasferimenti di denaro sul territorio dello Stato interessato. Tale riforma delle regole di naturalizzazione ha finito col mettere in discussione l'obbligo degli Stati UE di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione e che abbia ricadute applicative pregiudizievoli per la conservazione dello status di *civis europaeus*.

Un caso emblematico, anzi forse un caso limite, che permette di evidenziare quanto estesa possa essere la discrezionalità di ciascuno Stato membro è rappresentato da Malta. La risposta della Commissione europea, a fine settembre 2022, è stata quella di deferire Malta alla Corte di giustizia per la disposizione che conferisce in maniera automatica la cittadinanza maltese a ricchi possidenti stranieri che realizzino investimenti a Malta, trascurando qualsiasi altro collegamento fra l'individuo interessato e lo Stato. Come precisa B. Barel, «[d]opo avere inviato due lettere di contestazione, il 20 ottobre 2020 e poi il 9 giugno 2021, e un parere motivato il 6 aprile 2022, la Commissione, non avendo Malta cambiato la sua posizione, il 29 settembre 2022 ha diffuso un comunicato stampa dando notizia di avere deciso di presentare alla Corte di giustizia nei confronti dello Stato maltese un ricorso per infrazione del diritto dell'Unione, conformemente all'articolo 258 TFUE» (p. 398).

L'analogo atteggiamento assunto da altri Paesi dell'Unione sta ad indicare una deriva diffusa che sarebbe necessario affrontare per tempo al fine di non lasciare campo aperto

²⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita, 2013/2995(RSP). Lo stesso Parlamento semplicemente «invita» gli Stati membri i quali, come lo Stato maltese, hanno adottato programmi nazionali che rendono possibile la vendita diretta o indiretta della cittadinanza europea a cittadini di Paesi terzi «ad allinearli ai valori dell'Unione» (punto 13).

²⁹ *Ivi*, cit. punto 1.

³⁰ Tra questi Paesi dell'UE, ovverosia Austria, Bulgaria e Malta, era incluso anche Cipro. Tuttavia, la Repubblica di Cipro, a partire dal 1° novembre 2020, ha deciso di sospendere il suo programma di cittadinanza per investimento del 19 marzo 2014 a causa della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea.

agli Stati membri di anteporre i propri primari interessi nazionali a discapito di quelli comuni.

Proprio perché il tema dello *ius pecuniae* resta una piaga dell'Unione europea, esso è affrontato a più riprese dagli autori delle varie sezioni in cui si suddivide il volume, da A. Gatti (pp. 99-132), F. Perrini (pp. 191-212), M. C. Baruffi (pp. 347-379) e B. Barel (pp. 381-407), ma non è l'unico elemento da sottolineare per quanto riguarda le politiche di naturalizzazione e il loro impatto sul riconoscimento della cittadinanza europea. Infatti, negli ultimi decenni, principalmente come reazione ai fenomeni di immigrazione di massa, gli Stati UE hanno ristretto l'accesso alla cittadinanza a coloro che riescono a superare i test di cittadinanza e/o i test di lingua che diventano prerequisiti inderogabili, insieme alla residenza sul loro territorio per un predeterminato numero di anni. Inasprendo i requisiti di accesso alla cittadinanza nazionale, di conseguenza si preclude il godimento di essenziali diritti derivati dalla cittadinanza europea a molti individui che vivono permanentemente all'interno dello spazio europeo. Questo aspetto cruciale è stato preso in considerazione da A. Gatti, il quale richiama la previsione dei test linguistici all'interno dell'Unione (p. 102; pp. 107-111; pp. 116-130), e da D. Porena che si concentra però solo sul caso italiano (p. 86; p. 94), visto che queste previsioni esercitano un'influenza importante sul riconoscimento della cittadinanza europea a coloro che presentano un'istanza di naturalizzazione in uno dei Paesi europei.

M. C. Baruffi intitola il paragrafo conclusivo della sua disamina «è forse giunto il momento per fare chiarezza sull'obbligo di rispetto del diritto dell'Unione nell'attribuzione della cittadinanza nazionale?» (p. 373), ed effettivamente è un interrogativo a cui urge dare una risposta. Di fatto, la competenza esclusiva degli Stati è richiamata a più riprese dalla Corte di giustizia, la quale ribadisce che «la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro»³¹. A ben guardare, la Corte ha negato che uno Stato possa limitare gli effetti sul suo territorio dello *status civitatis* acquisito in un altro Stato membro, per il semplice fatto di possedere solo l'obiettivo di avvalersene ai fini dell'ingresso e soggiorno nel primo Stato membro. Si centra così una questione rilevante, di particolare delicatezza anche politica, su come riconoscere e come conciliare eventuali restrizioni desumibili dal diritto dell'Unione alla competenza statale in materia di acquisto della cittadinanza nazionale con il rispetto della sovranità e identità nazionale.

5. Spunti conclusivi

Nell'attuale modello di adesione, l'allargamento dell'Unione significa inevitabilmente l'adeguamento da parte degli Stati candidati all'insieme di diritti, principi giuridici ed obiettivi politici, e l'adesione all'*acquis communautaire*³². Quindi, alla stregua dei trentacinque

³¹ Corte di giustizia, *Janko Rottmann c. Freistaat of Bayern*, cit. (punto 39).

³² L'*acquis communautaire* corrisponde all'insieme dei diritti, degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli Stati membri dell'Unione europea. Fa parte dell'*acquis* la legislazione adottata in applicazione dei trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE; le dichiarazioni e le risoluzioni adottate

principi di Copenaghen del 1993³³, si potrebbe ipotizzare la progettazione di un modello europeo omogeneo di concessione della cittadinanza che sia vincolante per tutti gli Stati che vogliano entrare nell'Unione, ossia a cui devono uniformarsi come *condicio sine qua non* per l'adesione. In questa chiave di lettura, seppur non vi sia appositamente riservato un vero e proprio capitolo nel modello di adesione, l'Unione potrebbe definire parametri uniformi di acquisto o perdita della cittadinanza dell'Unione per armonizzare le legislazioni statali che comunque conservano l'obbligo di non inficiare i requisiti di democraticità richiesti dall'articolo 6, paragrafo 1 del TUE³⁴, cui anzi bisogna conformarsi.

Probabilmente la Commissione ha perso l'occasione di dettare regole comuni da non superare quando si è trattato di intervenire sul tema dello *ius pecuniae* al fine di scongiurare il verificarsi dell'estensione della cittadinanza europea a fronte della garanzia di investimenti economici sul territorio di un Paese membro.

Nonostante la percezione della cittadinanza europea rimanga confinata alle elezioni del Parlamento europeo³⁵, dovremmo capire che il vero valore aggiunto dell'essere cittadino dell'Unione non risiede nei diritti posseduti nei confronti delle istituzioni europee, bensì nei diritti che si possono far valere nei confronti degli altri Stati membri. L'impatto cruciale della cittadinanza dell'Unione sta quindi nel suo contributo alla creazione di uno spazio comune di libera circolazione in cui i cittadini non perdono i loro diritti quando attraversano i confini interni. Dovremmo imparare a valorizzare le caratteristiche *inedite* della cittadinanza europea, la sua intersezione tra il concetto di Stato nazionale, gli sviluppi sovranazionali e le idee cosmopolite, e capire che essa si fonda sulla concessione di diritti basati sulla *persona* piuttosto che sulla *nazione*. Pertanto, quando ci si cimenta nello studio della cittadinanza europea occorrerebbe svincolare il concetto di cittadinanza da quello di nazionalità; peraltro in italiano esiste una distinzione più netta tra *cittadinanza* e *nazionalità* rispetto ad altre lingue, ad esempio in inglese i due termini sono usati in maniera interscambiabile (*Nationality Laws* sono le leggi sulla cittadinanza). Quindi solo nell'ottica che possa esistere una cittadinanza che non sia determinata dalla nazionalità, si riescono a cogliere tutte le potenzialità offerte dalla cittadinanza europea.

A trent'anni dalla sua nascita, è il momento di smettere di considerare la cittadinanza europea come si è fatto finora, ossia dandone un implicito giudizio di valore e adoperando i canoni tradizionali di misurazione della qualità delle cittadinanze. È ora di iniziare a

nell'ambito dell'UE; gli accordi internazionali conclusi dall'UE gli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune ecc. I paesi candidati devono accettare questo pacchetto in costante evoluzione per poter aderire all'Unione europea e per la completa integrazione devono accoglierlo nei rispettivi ordinamenti nazionali, adattandoli e riformandoli in funzione di esso.

³³ Sono criteri che stabiliscono i parametri che uno Stato candidato all'UE deve rispettare per avviare i negoziati al fine di poter entrare nell'Unione. Essi in generale riguardano la presenza di istituzioni che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, la tutela delle minoranze e i diritti dell'uomo, nonché l'adesione alle finalità dell'unione politica, economica e monetaria. Questi principi furono definiti nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen tenutosi nel 1993, con in mente l'idea di regolamentare l'allargamento dell'Unione verso i paesi dell'Europa dell'est, già appartenenti all'ex blocco socialista.

³⁴ Art. 6 TUE, titolo I, *Disposizioni comuni*, «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

³⁵ C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea*, cit., 105.

percepirla come uno spazio per la costruzione di una politica di libertà e di uguaglianza³⁶, rimedio contro tutte le ricadute identitarie e nazionalistiche che potrebbero compiere gli Stati membri.

³⁶ *Ivi*, 165.