

La cittadinanza (europea ma non solo) nel processo di integrazione dell'Unione europea: alcune riflessioni sull'evoluzione più recente

Laura Montanari**

(6 dicembre 2019)

Sommario: 1.Premessa. – 2.La Cittadinanza europea come fattore di integrazione. – 3.La cittadinanza civile: l'illusione dell'appartenenza europea. – 4. Quali prospettive?

1.Premessa

Il questa fase storica, in cui è forte la discussione sui valori, nazionali ed europei, sulle appartenenze e le identità, è significato che la questione della cittadinanza e del suo ruolo nel processo di integrazione europea sia per così dire recessiva.

Recentemente Jo Shaw, che da anni segue il tema della cittadinanza europea, ha intitolato un suo scritto "EU Citizenship: Still a Fundamental Status?"¹.

Si tratta a mio parere – di una domanda drammatica per il futuro dell'Unione europea.

Se prendiamo come esempio il caso italiano, si può notare come il dibattito che si sta riaprendo sull'ipotesi di riforma della legge sulla cittadinanza sia assolutamente staccato da una prospettiva europea, ulteriore segno della distanza che si sta creando tra le esperienze nazionali e quella sovranazionale.

In queste brevi note non è possibile ricostruire pienamente il ruolo che ha svolto e che dovrebbe essere chiamata a svolgere la cittadinanza europea, su cui mi limiterò a pochi cenni richiamando la giurisprudenza più recente della Corte di giustizia, mentre mi concentrerò su un'altra figura, quella della cittadinanza civile, che è emersa nel dibattito europeo all'inizio del nuovo secolo e poteva essere letta come l'apertura verso la definizione di "un'appartenenza europea", ma che è ora sparita per lasciare nuovamente spazio ai particolarismi nazionali.

¹ Cfr. EUI, Working papers, RSCAS 2018/14.

2. La Cittadinanza europea come fattore di integrazione

Solo poche parole per ricordare come la cittadinanza europea, nonostante il dibattito abbia radici più risalenti, sia stata introdotta solo con il Trattato di Maastricht del 1992, al momento della nascita dell'Unione europea².

La soluzione adottata non è stata particolarmente coraggiosa: la cittadinanza europea si caratterizza come cittadinanza "duale", derivata da quella nazionale, i diritti che dalla stessa discendono sono relativamente limitati e riprendono soprattutto i profili della libertà di circolazione e soggiorno, inizialmente funzionali alla creazione del mercato unico, anche se non vanno sottovalutati i diritti politici.

Sul piano normativo, negli anni non sono intervenute modifiche sostanziali del quadro originario, ripreso da ultimo negli artt. 9 TUE e 20 TFUE, oltre che nella Carta dei diritti fondamentali della UE³. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia è stata in grado di rafforzare significativamente il ruolo della cittadinanza europea, tanto da affermare nella decisione *Grzelczyk* del 2001 che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»⁴.

E' d'obbligo richiamare, tra i primi interventi, la decisione *Micheletti*, da cui emerge la limitazione dei poteri degli Stati nelle discipline collegate alla cittadinanza, per le ricadute che le scelte nazionali possono avere sul godimento dei diritti nascenti dalla cittadinanza europea. Si legge infatti che «non spetta [, invece,] alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione

² Si può ricordare l'idea, risalente agli anni '70, del riconoscimento di "diritti speciali" ai cittadini degli Stati membri. Per una ricostruzione di carattere generale si possono citare M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, IV, Treccani, Roma, 1995 e C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enc. dir.*, Annali, Milano, 2007, 181 ss.

³ L'art. 8.1 del TCE stabiliva che «È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro». Il Trattato di Amsterdam precisava poi che «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima» (art. 17.1). Il Trattato di Lisbona, infine, riprendendo la formula introdotta nel Trattato costituzionale, fallito in esito ai referendum francese ed olandese, si limita ad affermare che «La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non si sostituisce a quest'ultima» (art. 9 TUE). C'è chi ha cercato di valorizzare l'uso della formula "si aggiunge" per ipotizzare una cittadinanza europea slegata da quella nazionale, ma nessuna riforma è stata fatta in tal senso: v. A. SCHRAUWEN, *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at all?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, 55 ss., spec. 60, in senso contrario J. SHAW, *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*, EUI Working Paper RSCAS 2010/60, spec. 21.

⁴ Sent. Corte giust., 20-9-2001, causa C-184/99, p.to 31. Tale formula è stata ripresa in pressoché tutte le decisioni successive in materia di cittadinanza.

Sul tema dei diritti connessi alla cittadinanza europea, si possono citare alcuni volumi pubblicati in Italia, che offrono un'utile ricostruzione dell'evoluzione del processo di integrazione europea in questo ambito, evidenziando risultati raggiunti e problemi ancora aperti: C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2010; E. TRIGGIANI (cur.), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011; P. GARGIULO (cur.), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea*, Napoli, 2011; P. Gargiulo, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012.

della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato» (p.to 10) ⁵.

Passando brevemente alle sentenze più recenti, si possono citare due interventi di assoluto rilievo e cioè il caso *Rottmann* sui limiti alla libertà dello Stato di revocare la cittadinanza nazionale, nel momento in cui ciò porti alla perdita anche di quella europea ⁶, e il caso *Zambrano*, laddove la cittadinanza europea garantisce al minore cittadino, e conseguentemente ai genitori cittadini di Paesi terzi, il diritto di rimanere nel "territorio dell'Unione" (a non essere costretto a lasciare il) ⁷.

Si tratta dell'esito di un ragionamento molto articolato della Corte di giustizia, che parte dal riconoscimento che la cittadinanza europea attribuisce una serie di diritti

⁵ Sent. Corte giust., 7-7-1992, causa C-369/90. Il caso non riguardava direttamente la disciplina sull'attribuzione della cittadinanza, quanto una normativa connessa alla doppia cittadinanza. La legislazione spagnola prevedeva, infatti, che nei casi di doppia cittadinanza (diversa da quella spagnola) si dovesse prendere in considerazione quella corrispondente al luogo di residenza dell'interessato prima dell'arrivo in Spagna. Il sig. Micheletti era titolare sia della cittadinanza italiana che di quella argentina e proprio quest'ultima era stata presa in considerazione dalle autorità spagnole per respingere la richiesta di assegnazione della tessera definitiva di residente comunitario. La scelta del legislatore sembrava richiamare il criterio del legame effettivo, generalmente accolto in ambito internazionale, ma aveva la conseguenza di limitare i diritti derivanti dalla cittadinanza europea. Da qui l'intervento della Corte di giustizia riportato nel testo.

⁶ Sent. Corte giust., 2-3-2010, causa C-135/09. La sentenza riguarda una vicenda molto particolare, in quanto il sig. Rottmann, cittadino austriaco, si era trasferito in Germania e qui aveva richiesto ed ottenuto la cittadinanza tedesca, tacendo però che in Austria erano pendenti nei suoi confronti dei procedimenti penali. La legislazione austriaca esclude la doppia cittadinanza, di modo che il sig. Rottmann aveva perso la sua originaria cittadinanza. Successivamente le autorità tedesche, venute a conoscenza delle procedure in corso in Austria, avevano deciso di revocare la concessione della cittadinanza in quanto la stessa era stata ottenuta fraudolentemente, con la conseguenza che il sig. Rottmann sarebbe diventato apolide e, contemporaneamente, avrebbe perso anche la cittadinanza europea. Per questa ragione la questione è arrivata innanzi alla Corte di giustizia, che ha deciso di pronunciarsi anche prescindendo dal presupposto dell'esercizio della libertà di circolazione (che per vero poteva essere riconosciuto alla luce delle vicende appena accennate) vista la gravità degli effetti dei provvedimenti nazionali sul piano europeo. Proprio alla luce di tale considerazione, la stessa ha affermato che in una situazione di questo tipo il giudice nazionale deve verificare «se la decisione di revoca in questione nella causa principale rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le conseguenze che essa determina sulla situazione dell'interessato in rapporto al diritto dell'Unione, in aggiunta, se del caso, all'esame della proporzionalità di tale decisione sotto il profilo del diritto nazionale» (p.to 55).

Sempre sul tema della revoca della cittadinanza è intervenuta di recente, confermando tale linea interpretativa, la decisione *Tjebbes* del marzo 2019: sent. Corte giust., 12-3-2019, C-221/17, v. il commento di C. VLIKES, *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken: A Next Step in European Union Case Law on Nationality Matters?*, in *Tilburg Law Review*, 2019, 24, vol. 2, pp. 142-146.

⁷ Sent. Corte giust., 8-3-2011, causa C-34/09, sulla stessa sia consentito rinviare a L. MONTANARI, *Una nuova tappa nella definizione della portata della cittadinanza europea: alcune riflessioni sulle sentenze Ruiz Zambrano e McCarthy*, in *La Comunità internazionale*, 2011, 433 ss.; v. anche P. MENGOZZI, *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una sentenza inattesa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 417 ss.

propri del cittadino di cui lo stesso non può essere privato, a prescindere del fatto che eserciti o meno la libertà di circolazione all'interno del territorio dell'Unione. All'origine del caso vi è l'acquisto della cittadinanza belga da parte di due bambini figli di cittadini di un Paese terzo, nella specie colombiani. La legislazione della Colombia, infatti, prevede che i genitori debbano chiedere la registrazione dei figli nati all'estero affinché questi ottengano la cittadinanza nazionale; dal momento che i sig. Zambrano non avevano provveduto in tale senso si è applicata la legislazione in vigore in Belgio all'epoca, che in questa situazione dava rilievo al criterio dello *ius soli*. La peculiarità della vicenda è costituita dal fatto che il riconoscimento dei diritti connessi alla cittadinanza europea – acquisita dai figli dei sig. Zambrano in forza della cittadinanza belga – viene fondato dalla Corte di giustizia esclusivamente sull'art. 20 TFUE, che definisce la cittadinanza europea, e prescinde da qualsiasi elemento di transanzionalità, posto che i bambini erano sempre rimasti in Belgio. Si tratta di un caso particolare, in quanto coinvolge minori in tenera età, che però conduce la Corte ad un'affermazione importante e cioè che la cittadinanza europea implica il diritto a non essere allontanati dal territorio dell'Unione. Nel caso di minori ciò significa garantire il diritto di soggiorno anche ai genitori che ne hanno effettivamente la cura, in difetto, infatti, il trasferimento dei genitori costringerebbe i bambini a seguirli. La sentenza, quindi, individua uno dei contenuti dello *status* di cittadino europeo, cioè il diritto a non essere allontanato dal territorio dell'Unione, che può essere fatto valere anche nei confronti del Paese membro di cui si ha cittadinanza e da cui non ci si è mai mossi.

Com'è noto uno degli elementi che qualifica, sul piano nazionale, lo *status* del cittadino rispetto a quello dello straniero è proprio il diritto di entrare e uscire liberamente dal territorio dello Stato e di non essere espulso; in relazione a ciò dunque l'affermazione del diritto a non essere allontanati dal territorio dell'Unione appare di notevole interesse al fine di definire un rapporto di appartenenza a livello europeo. Si è giustamente messo in evidenza che la formula "territorio dell'Unione" «is not only the metaphor which designates the sum of the physical territories of the member states. It is a normative reference which refers to a new common space, a space of distribution of rights and common values»⁸.

Nel dibattito è intervenuto nel 2015 lo stesso presidente della Corte di giustizia, Koen Lenaerts, che in un articolo ha definito la decisione *Zambrano* «a landmark case in the law on EU citizenship»⁹.

In realtà la giurisprudenza successiva, pur ribadendo le affermazioni di fondo, ha cercato di circoscriverne la portata. Negli anni immediatamente successivi si possono ricordare i casi *Dereci* e *Mac Charty*¹⁰; più di recente *Secretary of State*

⁸ Così L. AZOULAI, *A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration*, reperibile all'indirizzo internet <http://globalcit.eu/a-comment-on-the-ruiz-zambrano-judgment-a-genuine-european-integration/>

⁹ K. LENAERTS, *EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach*, in *International Comparative Jurisprudence*, n. 1 del 2015.

¹⁰ Sent. Corte giust., *McCarthy*, 5-5-2011, C-434/09 e *Dereci et al.*, 15-11-2011, causa C-256/11.

for the Home Department c. CS, che individua le possibili eccezioni, pur circoscritte, al divieto di allontanamento dal territorio dell'Unione, rinviando al giudice nazionale la valutazione del singolo caso¹¹.

Le aperture della giurisprudenza verso un ruolo autonomo della cittadinanza europea, che pur rimanendo geneticamente dipendente da quella nazionale assicuri un *corpus* di diritti propri del cittadino europeo tali da condizionare le decisioni nazionali, sono dunque temperate da interventi che riconfermano la "sovranità degli Stati" in questo ambito, mediata – al limite – dall'intervento del potere giudiziario con funzione di garanzia del rispetto del diritto dell'Unione.

3.La cittadinanza civile: l'illusione dell'appartenenza europea

Se la cittadinanza europea, nonostante il tentativo della giurisprudenza di rafforzarne la portata, non è riuscita a oltre venticinque anni dalla sua istituzione a superare il legame genetico con la cittadinanza nazionale, un nuovo spazio di riflessione sembrava potersi sviluppare a partire dall'idea di "cittadinanza civile".

La formula viene utilizzata in una Comunicazione della Commissione nel 2000, per indicare uno *status* per i cittadini dei Paesi terzi residenti in uno Stato membro dell'Unione, cui ricollegare un nucleo di diritti e di obblighi¹². Siamo in una fase particolare del processo di integrazione europea. Sono gli anni in cui si prepara il grande allargamento del 2004, quando l'Unione europea è "costretta" a riflettere sulla sua identità nel momento in cui pone le condizioni per l'ingresso di nuovi

¹¹ Sent. Corte giust., 16-9-2016, C304/14. Il caso riguardava l'espulsione dal Regno Unito di una donna, cittadina di Paese terzo e madre di un bimbo con la cittadinanza britannica, in seguito alla condanna ad una pena superiore a dodici mesi. L'*UK Borders Act 2007* prevede infatti che una persona, non cittadino britannico, condannata ad una pena detentiva di almeno dodici mesi deve essere espulsa dal Paese. La Corte riprende le conclusioni del caso *Zambrano* ritenendo che l'art. 20 del TUE osti alla legislazione di uno Stato membro che preveda «l'espulsione dal territorio di tale Stato membro, verso uno Stato terzo, di un cittadino di quest'ultimo che abbia subito una condanna penale, anche quando tale soggetto garantisca la custodia effettiva del figlio minorenne in tenera età, cittadino di detto Stato membro e ivi soggiornante dalla nascita senza aver mai esercitato il suo diritto alla libera circolazione, allorché l'espulsione dell'interessato obbligherebbe il minore ad abbandonare il territorio dell'Unione europea, così privandolo del godimento effettivo del nucleo essenziale dei suoi diritti in quanto cittadino dell'Unione». A questa affermazione, però, viene aggiunto che vi possono essere delle «circostanze eccezionali» che giustificano comunque l'espulsione, purché quest'ultima si fondi «sulla condotta personale di detto cittadino di uno Stato terzo, la quale deve costituire una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave che pregiudichi un interesse fondamentale della società di detto Stato membro, e che si basi su una presa in considerazione dei diversi interessi esistenti», valutazione che compete al giudice nazionale (p.to 50).

¹² Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione, 22-11-2000, COM(2000) 757 def.; v. su questo tema M. BELL, *Civic Citizenship and Migrant Integration*, in *European Public Law*, vol. 13, 2007, Issue 2, 311 ss.; P. GARGIULO, L. MONTANARI, *Immigrazione e cittadinanza: forme inedite dell'appartenenza*, in *Quaderni di Rassegna sindacale*, 2007, 105 ss. e P. GARGIULO, *L'idea della cittadinanza civile*, in G. CAGGIANO (cur.), *I percorsi giuridici dell'integrazione per i migranti. Diritto dell'Unione europea e ordinamento italiano*, Torino, 2014, p. 103 ss.

Paesi. E' il contesto in cui viene adottata la Carta dei diritti fondamentali dell'UE Carta di Nizza – e si avvia la scrittura della “Costituzione europea” (poi bocciata dai referendum del 2004).

Il punto di riferimento fondamentale è costituito dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999, in seguito al quale viene adottato il primo programma (1999-2004) per la realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹³. La questione non riguarda i cittadini europei, quanto piuttosto i cittadini di Paesi terzi residenti stabilmente nel territorio dell'Unione.

Dopo una prima fase in cui la Comunità europea si era sostanzialmente disinteressata del fenomeno migratorio, considerate anche le limitate dimensioni che lo caratterizzavano, con la progressiva creazione del mercato unico e lo sviluppo dell'immigrazione extracomunitaria il tema è entrato nell'agenda europea. Con l'adozione del Trattato di Maastricht si ha il primo intervento normativo di rilievo, anche se la materia dell'immigrazione e dell'asilo entra a far parte del Terzo Pilastro, caratterizzato – com'è noto – dal metodo intergovernativo¹⁴. Il Trattato di Amsterdam pone poi l'obiettivo della creazione nell'Unione europea di uno “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia” (v. artt. 2 e 29 TUE e 61 TCE), che condurrà all'adozione di una serie di programmi – a partire proprio da quello di Tampere che interessano anche la posizione dei cittadini dei Paesi terzi. Sotto il profilo normativo, va ricordato che la riforma scorpora dal Terzo pilastro le materie dell'immigrazione e dell'asilo, inserendole tra le competenze della Comunità. Il Trattato di Lisbona, infine, porta la materia dell'immigrazione all'interno del Titolo V del TFUE dedicato proprio allo “Spazio di libertà, sicurezza e giustizia”¹⁵. L'art. 67, par. 2 TUE prevede espressamente che l'UE sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo sulle frontiere esterne¹⁶, mentre il successivo art. 79 affronta in modo specifico la politica comune dell'immigrazione.

¹³ Conclusioni della presidenza nel Consiglio europeo di Tampere, 16-17 ottobre 1999.

¹⁴ Com'è noto, il metodo intergovernativo prevede l'accordo di tutti gli Stati membri e presuppone strumenti e procedure molto simili a quelli della cooperazione intergovernativa tipica delle organizzazioni internazionali, nei quali la Commissione e il Parlamento europeo svolgono un ruolo del tutto marginale. V. in particolare gli artt. K1-K9 del Titolo VI del Trattato sull'Unione; la politica dei visti invece viene comunitarizzata (art. 100C del TCE), a conferma dello speciale rilievo riconosciuto alle esigenze della sicurezza.

¹⁵ L'art. 3, par. 2 del TUE qualifica la creazione di tale spazio come uno degli obiettivi dell'Unione: «L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima», poi ripreso nell'art. 4, TFUE, par. 2 lett. j che contiene l'elenco delle competenze concorrenti tra UE e Stati membri. Sulla nuova disciplina v. per una prima ricostruzione C. FAVILLI, *La competenza dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione alla luce del Trattato di Lisbona*, reperibile nel sito dell'ASGI.

¹⁶ Va ricordato a questo riguardo che l'art. 62 del TCE faceva riferimento esclusivamente all'adozione di specifiche misure di accompagnamento – rispetto alle misure volte ad assicurare

Tornando al programma di Tampere, esso propone che ai titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata venga riconosciuta una serie di diritti il più possibile simile a quella dei cittadini europei; nello stesso documento si afferma «l'obiettivo di offrire ai cittadini di Paesi terzi che risiedono per lungo tempo l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro di residenza»¹⁷.

Non viene dunque messo in discussione il ruolo della cittadinanza nazionale, che è la condizione per acquisire quella europea, ma si ipotizza che una serie di diritti possano essere ottenuti in forza della residenza stabile nel territorio dell'Unione (cioè di uno Stato membro). Dei diritti che non presuppongono la cittadinanza europea, e quindi quella nazionale, ma aspirano a definire uno *status* comune per i cittadini dei Paesi terzi in tutti i Paesi dell'Unione.

La Commissione pochi mesi dopo riprende questa sollecitazione e nella Comunicazione al Consiglio e al Parlamento, prima ricordata, esprime per la prima volta l'idea che la «Carta dei diritti fondamentali [dell'Unione Europea] potrebbe costituire un punto di riferimento per definire il concetto di *cittadinanza civile* in uno specifico Stato membro (comprendente un nucleo comune di diritti e obblighi) per i cittadini di paesi terzi»¹⁸.

In una successiva Comunicazione del 2003¹⁹, la Commissione torna nuovamente su questo argomento, affrontando la questione dell'effettiva integrazione degli immigrati, che viene definita come «processo biunivoco», in cui la società ospitante garantisce agli immigrati una serie di diritti che assicurino la partecipazione alla vita economica, sociale, culturale e civile, mentre i migranti, pur senza rinunciare alla propria identità, concorrono attivamente all'integrazione e rispettano le regole giuridiche e i valori fondamentali del Paese d'accoglienza.

la libera circolazione delle persone – in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione.

¹⁷ Cfr. Conclusioni della presidenza, p.to 21.

¹⁸ Cfr. la *comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione*, del 20 novembre 2000, doc. COM(2000) 757; v., per la ricostruzione dell'emergere dell'idea di «cittadinanza civile», M. BELL, *Civic Citizenship and Migrant Integration*, cit., spec. 315. Commentando il riferimento a questa nuova figura Ennio Triggiani scrive che «È stato così elaborato un concetto di «cittadinanza civica» per promuovere l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, comprendente i diritti e doveri necessari che ne rafforzino il senso di appartenenza alla società. Si tratta, in altri termini, di valorizzare, attraverso la residenza, l'acquisizione di un *surplus* di garanzie a favore degli immigrati di lungo periodo che costituisca un «fattore compensativo» dell'impossibilità per essi di giovare della cittadinanza europea. Si contempererebbe, così, il soddisfacimento delle istanze universalistiche di rispetto dei diritti fondamentali della persona con il pragmatismo caratteristico dello Stato contemporaneo basato sulla comunità stabilmente residente ed operante sul suo territorio»: E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2 del 2017, p. 52 ss., spec. p. 61.

¹⁹ Cfr. la *comunicazione su Immigrazione, integrazione e occupazione*, del giugno 2003, COM(2003) 336 def. Un'analisi dei principali aspetti si può vedere in P. GARGIULO, L. MONTANARI, *Immigrazione e cittadinanza: forme inedite dell'appartenenza*, cit., 118 ss.

La cittadinanza civile viene definita «come un nucleo di diritti e doveri fondamentali che il migrante acquisisce gradualmente nel corso di un certo numero di anni, in modo da garantire che questi goda dello stesso trattamento concesso ai cittadini del paese ospitante»²⁰. Questo favorisce il pieno inserimento nella società di accoglienza e può essere visto come un primo passo verso l'acquisizione della cittadinanza nazionale²¹.

Quello che va messo in evidenza, rispetto all'idea di cittadinanza civile, è che la stessa prende come riferimento per l'attribuzione il criterio della residenza. Seguendo questa impostazione, in un documento presentato durante i lavori preparatori del Trattato costituzionale, il Comitato economico sociale ha proposto di definire, partendo dalla Carta dei diritti fondamentali, una nuova nozione di cittadinanza europea, non più dipendente dal possesso di quella nazionale, ma collegata alla residenza stabile sul territorio dell'Unione²².

La cittadinanza europea, secondo il Comitato, «deve essere più della somma dei cittadini degli Stati membri» e proporsi come «una cittadinanza politica, pluralistica, integrativa e partecipativa»²³.

I documenti appena richiamati sembravano dunque avviare una riflessione di carattere generale sulla cittadinanza o meglio, ancor prima, sui criteri dell'appartenenza a livello di Unione europea. In un recente scritto, Ennio Triggiani ripropone questa ipotesi affermando che «La cittadinanza dell'Unione può [pertanto] divenire, acquisendo piena autonomia rispetto a quella dei singoli Stati membri, uno *status* giuridico alternativo che, fondato su criteri e regole fissati direttamente dal sistema dell'Unione, potrebbe estendersi agli immigrati "extracomunitari" in possesso di determinati requisiti. D'altronde la Corte sembra prefigurare questa prospettiva quando afferma più volte che "lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri"»²⁴.

L'apertura appena ricordata, tuttavia, ha avuto breve durata. A partire dal fallimento del progetto di "Costituzione europea", una serie di fattori hanno messo in grave difficoltà il processo di integrazione europea: il terrorismo internazionale, la crisi economica globale, la nuova dimensione del fenomeno migratorio. In questo contesto l'ipotesi dell'istituzione di una cittadinanza civile a livello europeo

²⁰ Così la *Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione*, cit., p. 25.

²¹ Secondo la Commissione, permettere agli immigrati «di acquisire la cittadinanza civile dopo un certo numero di anni può consentire agli stessi di riuscire ad inserirsi con successo nella società» nella quale risiedono e «va considerata un primo passo verso l'acquisizione della nazionalità dello Stato membro interessato»: *Ibidem*.

²² V. il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Integrazione nella cittadinanza dell'Unione europea*, in *GUUE*, C 208 del 3 settembre 2003, p. 77 ss.

²³ *Ibidem*, p. 80.

²⁴ Così E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, cit., p. 63; v. anche L. MOCCIA, *European Civic Citizenship and EU Integration Policies*, in *Civitas Europa*, 2018/1, n. 40, p. 107 ss.

scompare dai documenti adottati dalle istituzioni sovranazionali, mentre nei programmi per la realizzazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'esigenza della sicurezza e della protezione dei cittadini diventano preponderanti²⁵.

Già con l'approvazione, nel Consiglio europeo dell'ottobre 2004, del programma dell'Aja emerge questo nuovo orientamento²⁶. L'Unione europea appare impegnata prevalentemente a rafforzare la coesione interna e la fiducia dei propri cittadini, mentre si riduce l'attenzione verso il tema dell'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi. Assumono maggiore rilievo le questioni relative alla disciplina dell'ingresso, alla responsabilità degli immigrati verso lo Stato di residenza, a cui si chiede in modo molto generico di garantire agli stessi «pari opportunità di piena partecipazione alla società»²⁷. Non c'è alcun riferimento alla cittadinanza civile e neppure quella dello Stato membro di residenza viene indicata tra i fattori che favoriscono l'integrazione.

Il nuovo programma di Stoccolma, adottato nel dicembre 2009 dal Consiglio europeo per il periodo 2010-2014, prosegue su questa linea, affermando che «la priorità dei prossimi anni consisterà nel concentrarsi sugli interessi e le esigenze dei cittadini» [...] e ancora che «tutte le azioni future dovrebbero incentrarsi sui cittadini dell'Unione e su coloro nei confronti dei quali l'Unione ha una responsabilità»²⁸. Il focus è, dunque, posto sulla cittadinanza europea, affinché diventi «una realtà tangibile» e che i cittadini siano consapevoli dei loro diritti (es. ci si propone di aumentare la partecipazione alle elezioni del Parlamento europeo). Nel medesimo titolo si fa riferimento anche all'esigenza di rafforzare la protezione dei diritti, alla luce della Carta di Nizza (ora vincolante) e della Cedu (di cui si sollecita la ratifica), declinata rispetto ai cittadini (soprattutto) e «alle altre persone», senza ulteriori specificazioni²⁹. Non si ritrova alcun riferimento alla particolare condizione dei cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo, né

²⁵ V. su questi aspetti P. GARGIULO, *L'idea della cittadinanza civile*, cit., p. 111 ss.

²⁶ In realtà già nelle conclusioni del Consiglio europeo di Salonicco del giugno 2003 si colgono le prime indicazioni di un mutamento di prospettiva, laddove rispetto al tema dell'integrazione degli stranieri extracomunitari non c'è alcun riferimento al concetto di cittadinanza civile, ma si parla più genericamente di «partecipazione alla vita sociale»; si veda la versione trasmessa il 1 ottobre 2003, 11638/03, p.to 28; su questi aspetti B. PERICOLO, *L'integrazione dei cittadini di Stati terzi nelle politiche comunitarie di gestione dell'immigrazione: da Siviglia a Salonicco, passando per Bruxelles*, reperibile nel sito internet del CESTIM.

²⁷ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004, spec. p.to 1.5; v. anche comunicazione del Consiglio, *Programma dell'Aja: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea*, 2005/C 53/01.

²⁸ Cfr. le conclusioni del Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009, p.to 26 e comunicazione del Consiglio, *Programma di Stoccolma: un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 2010/C 115/01, p.to 1.1. Tale impostazione, incentrata sulla posizione dei cittadini dell'Unione, è già presente nella comunicazione della Commissione del giugno 2009 dedicata a *Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini*, COM(2009) 262 def.

²⁹ Così il programma di Stoccolma, cit., p.to 1.1.

all'obiettivo che questi ottengano – in tempi e modi ragionevoli – l'attribuzione della cittadinanza nazionale e quindi di quella europea.

Infine, vanno richiamate le conclusioni del Consiglio europeo riunitosi a Ypres nel giugno 2014, che definiscono la nuova strategia per l'attuazione dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, a valere sino al 2020. Rispetto al passato, il documento non si caratterizza come programma, ma assume una struttura più scarna, prevalentemente focalizzata sui profili relativi alla cooperazione in materia penale, per la lotta al terrorismo ma anche ad altre gravi forme di criminalità. Rimane ovviamente un riferimento ai temi legati alle migrazioni, ma essenzialmente nella prospettiva del controllo delle frontiere e della lotta alla migrazione irregolare. Nessun cenno al tema dell'integrazione e, ovviamente, a quello della cittadinanza.

4. Quali prospettive?

L'idea di un'appartenenza europea staccata da quella nazionale, anche semplicemente funzionale all'acquisizione di quest'ultima, sembra dunque essere uscita dalla riflessione a livello europeo. Pur deplorabile tale situazione è coerente con l'approccio sempre più restrittivo al fenomeno migratorio che si sta delineando e con la più generale crisi del processo di integrazione europea.

Nel programma del 2009, come si è visto, si tornava a mettere al centro i diritti del cittadino europeo, ma, come accennato in premessa, anche questi in realtà sono oggetto di tensione. La reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, nel contesto della difficile gestione del fenomeno migratorio, limita la libertà di circolazione anche dei cittadini. Ma c'è un problema più profondo, di carattere culturale: sta venendo meno l'interesse per la cittadinanza europea, l'appartenenza è sempre e soprattutto quella alla comunità nazionale.

Se l'Unione è una comunità basata sulla condivisione di valori, oggi sintetizzati nell'art. 2 del TUE, nel momento in cui gli stessi vengono messi in discussione, come testimonia l'avvio dei procedimenti per la tutela della *rule of law* nei confronti di alcuni Paesi membri, allora è l'appartenenza a quella comunità che viene messa in discussione³⁰. In questo contesto, la cittadinanza torna ad essere elemento di distinzione, noi e loro rispetto ai cittadini dei Paesi terzi, ma noi e loro anche rispetto agli altri cittadini UE.

³⁰ Il riferimento è alle vicende che stanno interessando l'Ungheria e la Polonia, che hanno adottato una serie di riforme in materia di giustizia considerate dall'Unione europea lesive del principio di *rule of law*, che fa parte del nucleo fondante di valori e principi richiamati nell'art. 2 del TUE. Sono stati perciò attivati una serie di meccanismi di difesa a partire da quelli previsti nella Comunicazione della Commissione del 2014 "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" (COM/2014/0158 final), sino alla richiesta di avvio della procedura prevista dall'art. 7 del TUE. V. per una ricostruzione di queste vicende A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell'unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia ed Ungheria*, in *DPCEonline*, 2019, n.1, pp. 19 ss.

Vi sono fortunatamente alcuni elementi in controtendenza. Il primo attiene la partecipazione al voto per il Parlamento europeo: costantemente in diminuzione sino ad arrivare nel 2016 al 42,54 %³¹ ha visto nelle elezioni del 2019 un importante 50,6 %, con un significativo aumento anche nei Paesi dell'Europa centro-orientale che manifestano le maggiori resistenze al processo di integrazione. Commentando tale risultato, il presidente del Parlamento europeo David Sassoli ha affermato che «L'aumento molto significativo della partecipazione alle elezioni europee di maggio dimostra che i cittadini, soprattutto le giovani generazioni, apprezzano i loro diritti democratici e credono che l'Unione europea sia più forte quando agisce all'unisono per rispondere alle loro preoccupazioni»³².

Un secondo segnale positivo sembra, paradossalmente, venire oggi dal Regno Unito, Paese che ha scelto di uscire dall'Unione. In questo caso è la possibilità di perdere i diritti derivanti dalla cittadinanza europea che fa riscoprire la loro importanza. Già nella decisione *Miller I* del 2018, la Corte suprema metteva in luce come dalla partecipazione all'Unione derivassero importanti diritti per i cittadini, così da rendere necessario l'intervento del Parlamento per la presentazione della domanda di recesso³³. Proprio la posizione dei cittadini, in ipotesi non più europei, del Regno Unito è al centro della ricerca di nuove forme di tutela, sino al tentativo di acquisire la cittadinanza di altri Stati membri... al fine di rimanere cittadini europei.

Forse proprio la Brexit potrebbe essere l'occasione per riaprire la discussione su questi temi e per cercare nuovamente di sviluppare un'idea di identità europea, collegata ad un'idea di appartenenza e quindi di cittadinanza che vada oltre quella nazionale. Si possono riprendere anche in questo caso le parole di Ennio Triggiani, per il quale «Nonostante i venti contrari, l'obiettivo per una progressiva reale parificazione fra persone che vivono stabilmente nello stesso territorio resta quello di una cittadinanza europea oggetto di autonoma regolamentazione ed estesa anche agli stranieri lungo-residenti, caratterizzata da una visione di convivenza, sia tra i cittadini degli Stati membri diversi, o tra cittadini e stranieri, che è insostituibile per l'integrazione europea»³⁴.

** Professoressa Ordinaria di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università degli Studi di Udine

³¹ Vi sono poi delle profonde differenze tra le percentuali di votanti nei singoli Stati: sempre nel 2016 ha partecipato l'89,6% in Belgio, contro il 13,1% in Slovacchia, mentre l'Italia raggiungeva il 57,22.

³² V. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190923IPR61602/elezioni-europee-del-2019-affluenza-record-trainata-dai-giovani>

³³ Sui rapporti tra la Brexit e la tutela dei diritti v. S. GIANELLO, *Le conseguenze della Brexit sulla tutela dei diritti fondamentali: un puzzle complesso e ricco di incognite*, in C. MARTINELLI (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, 2017, p. 367 ss.

³⁴ E. TRIGGIANI, *I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza?*, cit., p. 68.