

Cittadinanza dell’Unione e residenza: quali prospettive dopo *Tjebbes*?

GIAMMARIA GOTTI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. La decisione *Tjebbes* della Corte di Giustizia. – 3. Il rapporto tra cittadinanza nazionale ed europea. – 3.1 Il rilievo assegnato dalla Corte al “legame effettivo” tra cittadino e Unione. – 4. Lo *status* dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo. – 4.1 Verso una cittadinanza europea aperta agli stranieri residenti? – 5. Prospettive future.

Data della pubblicazione sul sito: 28 dicembre 2020

Suggerimento di citazione

G. GOTTI, *Cittadinanza dell’Unione e residenza: quali prospettive dopo Tjebbes?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Dottorando di ricerca in Law nella Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento Sant’Anna, Pisa. Indirizzo mail giammaria.gotti@santannapisa.it.

1. Introduzione

“È cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro”. Così risuona una delle maggiori conquiste del Trattato di Maastricht¹, che andò a sovrapporre all’insieme dei diritti legati alla cittadinanza nazionale un “cerchio addizionale”² di nuovi diritti di diretta derivazione comunitaria, spettanti a tutti i cittadini degli Stati membri. Ogni cittadino dell’Unione acquistò il *diritto* di lasciare lo Stato che lo reclamava come cittadino, libero di circolare e soggiornare nel territorio di tutti gli Stati membri, e svincolato dall’obbligo di conformarsi ai tratti linguistici e culturali della propria nazione: il valore della *differenza* veniva elevato a “sacro diritto” di ogni cittadino europeo³.

La decisione sulla spettanza della cittadinanza dell’Unione fu però lasciata ai singoli Stati membri, in quanto legata al possesso della cittadinanza nazionale, il cui acquisto e la cui perdita rimangono ancora oggi aspetti particolarmente caratterizzanti la sovranità di uno Stato. Di conseguenza, coloro che uno Stato membro non riconosce come propri cittadini non possono essere considerati cittadini dell’Unione, e rimangono così esclusi dal godimento dei diritti legati alla cittadinanza europea. D’altronde, in ogni ordinamento la cittadinanza è volta proprio a definire chi appartiene ad una determinata comunità e chi no, la sua funzione essenziale essendo proprio quella di servire da strumento di *esclusione*⁴.

Questo non ha però impedito di chiedersi se i diritti di cittadinanza potessero essere estesi a favore di coloro che non sono – o non sono più – cittadini dell’Unione, e se potesse immaginarsi una nozione di cittadinanza, non più basata sulle modalità classiche di acquisto della cittadinanza, ma sulla *residenza* o

¹ Cfr. art. G del Trattato di Maastricht, che modificò il Trattato che istituisce la Comunità economica europea (v. art. 8).

² C. CLOSA, *Citizenship of the Union and nationality of Member States*, in *Common Market Law Review*, 23, 1995, p. 493.

³ D. KOCHENOV, *More suffocating bonds?! Conceptual and legal flaws of the unnecessary proposal*, in L. ORGAD, J. LEPOUTRE (a cura di), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?*, in *EUI Working Papers (RSCAS)*, 24, 2019, p. 28. Si v. anche A. ŁAZOWSKI, *‘Darling You Are Going Nowhere’: The Right to Exit in EU Law*, in *European Law Review* 40, 6, 2015.

⁴ D. KOCHENOV, *On Tiles and Pillars: EU Citizenship as a Federal Denominator*, in ID. (a cura di), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 21. Si v. anche M.J. GIBNEY, *The Right of Non-Citizens to Membership*, in C. SAWYER, B.K. BLITZ (a cura di), *Statelessness in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011. Sia concesso qui un richiamo anche a D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2017, p. 259: “Confinato nel suolo, inchiodato all’immanenza del potere, geloso della propria sovranità, lo Stato è fondato sull’esclusione dello straniero”.

integrazione di un certo soggetto nella comunità nazionale di uno Stato di cui non è cittadino⁵. Non è nuova l'idea di una cittadinanza giustificata dalla residenza legittima, fondata sulla condivisione di uno *status* di diritti e di doveri costituzionali⁶: si è così parlato di “*denizenship*”⁷, “*residential citizenship*”⁸, “*post-national membership*”⁹, “*civic citizenship*”¹⁰.

Una recente decisione della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea (*Tjebbes*, C-221/17, 12 marzo 2019)¹¹, di cui si metteranno in rilievo gli aspetti più significativi (§2), offre interessanti spunti di riflessione sul tema, in particolare sulla delicata questione circa l'esatta natura del rapporto tra la cittadinanza nazionale e quella europea. La nuova configurazione assunta dalla cittadinanza dell'Unione dopo il Trattato di Lisbona, anche ad opera della

⁵ Cfr. B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanza di residenza. Recenti profili*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1307.

⁶ P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 50.

⁷ T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Routledge, London, 1990.

⁸ R. BAUBÖCK, *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar, Aldershot, 1994.

⁹ Y. SOYSAL, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago University Press, Chicago, 1994.

¹⁰ Comunicazione della Commissione su una politica comunitaria sull'immigrazione, COM (2000) 757 final, 22/11/2000.

¹¹ Tra i commenti della dottrina straniera, si v. in particolare D. KOCHENOV, *The Tjebbes fail*, in *European Papers*, 4, 2019, pp. 319-336; H. VAN EIJKEN, *Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 15, 2019, pp. 714-730; C. VLEIKS, *Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken: A Next Step in European Union Case Law on Nationality Matters?*, in *Tilburg Law Review*, 24/2, 2019, pp. 142-146; M. VAN DEN BRINK, *Bold, but Without Justification? Tjebbes*, in *European Papers*, 4, 2019, pp. 409-415. Tra quelli della dottrina italiana, si v. R. PALLADINO, *Cittadinanza europea, perdita della cittadinanza nazionale e “due regard” per il diritto dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 20, 2019; L. MARIN, *La perdita della cittadinanza europea ai tempi di Brexit: la sentenza Tjebbes*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2019; M.F. ORZAN, *Da Rottmann a Tjebbes e.a.: riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 997-1014; S. COUTTS, *Bold and Thoughtful: The Court of Justice intervenes in nationality law Case C-221/17 Tjebbes*, disponibile all'indirizzo www.europeanlawblog.eu, 25 marzo 2019; S. PEERS, *Citizens of Somewhere Else? EU citizenship and loss of Member State nationality*, 27 marzo 2019, disponibile all'indirizzo www.eulawanalysis.blogspot.com.

giurisprudenza della Corte di giustizia, ha spinto parte della dottrina a sviluppare un'idea di cittadinanza europea slegata dalla nazionalità e fondata sulla residenza (§3). Sulla base di tale idea si misureranno alcune possibili implicazioni della decisione *Tjebbes*, soprattutto quelle relative al grande rilievo assegnato dalla Corte, ai fini del mantenimento dello *status* di cittadino europeo, al “legame effettivo” tra quest'ultimo e l'Unione (§3.1). Si vedranno quali nuove prospettive con tale pronuncia possano aprirsi per coloro che non godono dei diritti connessi alla cittadinanza europea, ma possiedono un legame effettivo con l'Unione: i cittadini di paesi terzi cd. residenti di lungo periodo (§4). Il trattamento ad essi riservato dal diritto dell'Unione porterà a chiedersi quanto la cittadinanza europea si stia oggi aprendo agli stranieri residenti nel suo territorio (§4.1). In conclusione, si vedrà come la sentenza *Tjebbes* possa assumere un importante valore simbolico, che invita a riflettere su nuovi modi di intendere la cittadinanza, più aderenti alla mutata realtà sociale dell'Unione (§5).

2. La decisione *Tjebbes* della Corte di Giustizia

La decisione in commento trae origine dal ricorso presentato innanzi ad un giudice olandese da quattro (ex) cittadine dei Paesi Bassi¹². Ognuna di loro, mentre risiedeva al di fuori dell'Unione, aveva richiesto il rilascio di un passaporto olandese, ma il ministero degli esteri lo aveva negato, appurando la perdita *ipso iure* della loro cittadinanza nazionale, e, di conseguenza, della cittadinanza dell'Unione, dovuta al fatto che fossero in possesso di una seconda nazionalità, riconducibile ad uno Stato terzo, e residenti all'estero, in uno Stato non membro dell'Unione europea.

Secondo la legge olandese sulla cittadinanza (*Rijkswet op het Nederlanderschap*; art. 15), infatti, un maggiorenne perde la cittadinanza dei Paesi Bassi se possiede anche una cittadinanza straniera e ha avuto la propria residenza principale per un periodo ininterrotto di dieci anni durante la sua maggiore età, e mentre era in possesso di entrambe le cittadinanze, al di fuori dei Paesi Bassi e dei territori a cui sono applicabili i Trattati UE. Tale periodo può essere interrotto solo se la residenza principale viene spostata nei Paesi Bassi o in uno Stato membro dell'Unione, per un periodo minimo di un anno, oppure con il rilascio di una dichiarazione attestante il possesso della nazionalità olandese o di un documento di viaggio o carta di identità. L'art. 16 della stessa legge dispone poi che i minori perdano automaticamente la cittadinanza in tutti i casi in cui la perda il genitore.

¹² Nello specifico: la signora Tjebbes, di cittadinanza olandese e canadese dalla nascita; la signora Koopman, cittadina olandese che aveva acquistato la cittadinanza svizzera tramite matrimonio; la figlia minore di quest'ultima, di cittadinanza olandese e svizzera dalla nascita; la signora Saleh Abady, cittadina iraniana dalla nascita che aveva poi acquistato la cittadinanza olandese.

Il Consiglio di Stato dei Paesi Bassi (*Raad van State*), adito in appello per la riforma delle sentenze con cui il *Rechtbank Den Haag* (Tribunale dell'Aia) aveva confermato le decisioni del ministro, effettuava rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, dubitando della compatibilità con il diritto dell'Unione delle disposizioni sopra citate, se interpretate nel senso di impedire che venga effettuato un esame individuale, in base al principio di proporzionalità, delle conseguenze della perdita della cittadinanza sulla situazione di tali persone sotto il profilo del diritto dell'Unione. Secondo quanto precisato dal governo olandese, la *ratio* di tali disposizioni sarebbe quella di impedire che ottengano o mantengano la cittadinanza nazionale persone che non abbiano o non abbiano più un legame con il Regno dei Paesi Bassi¹³.

In via preliminare, la Corte, in linea con la sua giurisprudenza costante¹⁴, ritiene che il caso in questione vada ricompreso tra quelli in cui la cittadinanza europea assume rilievo a prescindere dalla presenza o meno degli interessati sul territorio di più Stati membri, e quindi dall'esercizio della libertà di circolazione, essendovi in gioco il "godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti attribuiti dal[lo] status di cittadini dell'Unione". La situazione di cittadini dell'Unione che possiedono la cittadinanza di un solo Stato membro e che, con la perdita di tale cittadinanza, si ritrovano senza lo *status* conferito dall'articolo 20 TFUE e i diritti a esso correlati ricade "per sua natura e per le conseguenze che produce, nella sfera del diritto dell'Unione"¹⁵. Pertanto, richiamando la nota decisione *Rottmann*¹⁶, la Corte ricorda che, pur non potendo essa sindacare le scelte legislative nazionali in materia di cittadinanza – in quanto la determinazione dei modi di acquisto e di perdita di quest'ultima rientrano, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro -, gli Stati membri devono, nell'esercizio di tale competenza, rispettare il diritto dell'Unione, in particolare il principio di proporzionalità¹⁷.

Nel merito, la Corte considera compatibile con il diritto dell'Unione che uno Stato membro protegga "il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra se stesso e i propri cittadini" e "la reciprocità di diritti e di doveri, che stanno alla

¹³ *Tjebbes*, cit., §34.

¹⁴ Cfr. CGUE, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, 8 marzo 2011, §§40-44; *Rendon Marin*, C-165/14, 13 settembre 2016, §§71-75.

¹⁵ *Tjebbes*, cit., §32.

¹⁶ C-135/08, 2 marzo 2010, §§42 e 45.

¹⁷ Secondo alcuni, tale decisione avrebbe irrimediabilmente intaccato l'indipendenza degli Stati membri in una materia, quella della cittadinanza, che per sua natura esprime il vincolo più stretto tra l'individuo e lo Stato. Cfr., tra i molti commenti al caso *Rottmann*, H.U. JESSURUN D'OLIVEIRA, *Decision of 2 March 2010, Case C-135/08, Janko Rottman v. Freistaat Bayern - Case Note I - Decoupling Nationality and Union Citizenship?*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, pp. 138 ss.

base del vincolo di cittadinanza”¹⁸. Nell’esercizio della propria competenza a definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, è legittimo per uno Stato membro considerare la cittadinanza nazionale come espressione di un “legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini” e collegare, di conseguenza, all’assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza¹⁹. Un criterio, come quello fissato dalla legge olandese sulla cittadinanza, basato sulla residenza abituale dei cittadini del Regno dei Paesi Bassi per un periodo ininterrotto di dieci anni al di fuori di tale Stato membro e dei territori a cui è applicabile il Trattato UE, riflette proprio l’assenza di tale legame effettivo²⁰.

La Corte conclude affermando che il diritto dell’Unione non preclude, in via di principio, che in situazioni come quelle previste dalla legge olandese, uno Stato membro prescriva, per ragioni di pubblico interesse, la perdita della cittadinanza nazionale, “*anche se* tale perdita comporta la perdita della propria cittadinanza dell’Unione”²¹. L’unico limite che grava sulle autorità nazionali competenti e sugli organi giurisdizionali nazionali è quello di verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro, che comporta la perdita dello *status* di cittadino dell’UE, rispetti il *principio di proporzionalità* con riferimento alle conseguenze che essa determina sulla situazione di ogni interessato e, se del caso, dei suoi familiari²².

La Corte trae dunque dalla sopravvenuta assenza di un legame tra il cittadino olandese e i Paesi Bassi, che giustifica la perdita della cittadinanza olandese, l’*automatica* conseguenza del venir meno del legame tra cittadino dell’Unione e Unione europea, tale da giustificare la perdita anche della cittadinanza di quest’ultima. Una conseguenza che appare scontata anche al giudice del rinvio, secondo il quale la disposizione in esame, nel prevedere un periodo di dieci anni di residenza all’estero prima che si possa perdere la cittadinanza dei Paesi Bassi, consentirebbe di “supporre” che gli interessati non abbiano più alcun legame, o abbiano solo un legame molto debole, con il Regno dei Paesi Bassi “e, dunque, con l’Unione europea”²³.

Una conclusione, secondo alcuni, per nulla pacifica: essendo il legame che i cittadini europei hanno con l’Unione di tipo *diretto*, derivando cioè direttamente dai Trattati diritti il cui godimento non è subordinato ad una qualche attivazione da parte degli Stati membri, non ci sarebbe motivo di “supporre” che in caso di

¹⁸ *Tjebbes*, cit., §33.

¹⁹ *Ivi*, §35.

²⁰ *Ivi*, §36.

²¹ *Ivi*, §39.

²² *Ivi*, § 40.

²³ *Ivi*, §22.

sopravvenuta perdita della cittadinanza nazionale quella dell'Unione debba automaticamente svanire²⁴.

La Corte non si è però spinta a tanto, e si è astenuta dal sindacare nel merito la scelta del legislatore olandese non solo in accordo con l'autonomia riconosciuta agli Stati membri nella determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza, ma anche perché una diversa conclusione avrebbe significato andare contro la lettera dei Trattati, secondo cui è cittadino dell'Unione solo chi è anche cittadino di uno Stato membro.

Una novità di grande rilievo sembra invece trarsi dal ragionamento della Corte, secondo cui alla sopravvenuta assenza di un *legame effettivo* con uno Stato membro, dovuta alla residenza in un paese terzo, può ben conseguire la perdita della cittadinanza dell'Unione. Così ragionando, la Corte sembra ammettere che – almeno per coloro che sono anche cittadini di un Paese terzo – risiedere nell'Unione sia *necessario* per rimanere cittadino europeo.

Tale decisione, che affronta una questione efficacemente definita un “tallone d'Achille della cittadinanza europea”²⁵, offre allora lo spunto per riflettere criticamente su alcuni aspetti problematici dell'attuale configurazione della cittadinanza dell'Unione. Primo fra tutti, quello dell'esatta natura del rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione, così come oggi delineato dai Trattati e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

3. Il rapporto tra cittadinanza nazionale ed europea

Ai sensi dell'art. 9 TUE e dell'art. 20 del TFUE, “[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”. Prima del Trattato di Lisbona, l'art. 17 TCE stabiliva invece che “[l]a cittadinanza dell'Unione costituisce *un complemento* della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima”.

Si è molto discusso su quale significato assuma l'attuale *addizionalità* rispetto alla *complementarietà*²⁶. Alcuni hanno ritenuto che le modifiche di Lisbona

²⁴ Cfr. D. KOSTAKOPOULOU, *Who Should Be a Citizen of the Union? Toward an Autonomous European Union Citizenship*, in L. ORGAD, J. LEPOUTRE (a cura di), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?*, in *EUI Working Papers (RSCAS)*, 24, 2019, p. 2.

²⁵ M. SZPUNAR, M.E. BLAS LÓPEZ, *Some Reflections on Member State Nationality: A Prerequisite of EU Citizenship and an Obstacle to Its Enjoyment*, in D. KOCHENOV (a cura di), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, 2017, p. 108.

²⁶ Nella prima bozza del Trattato Costituzionale redatta dal Praesidium per la Convenzione sul Futuro dell'Europa (CONV 369/02, 9, 28 ottobre 2002), si parlava addirittura di una *doppia* cittadinanza, quella nazionale e quella europea: i cittadini

abbiano rappresentato un passo in avanti verso uno “sviluppo più autonomo della cittadinanza dell’Unione”²⁷, riflettendo meglio l’assenza di subordinazione della cittadinanza dell’UE alla nazionalità degli Stati membri²⁸. Altri hanno sostenuto che la modifica avesse solo lo scopo di sottolineare il fatto che la cittadinanza europea può *aggiungere* diritti, senza poter *diminuire* il valore della cittadinanza nazionale²⁹.

In ogni caso, non si è escluso che il passaggio dalla complementarità all’*addizionalità*, pur non immediatamente percepibile come un cambiamento sostanziale, possa più chiaramente manifestarsi in futuro, anche sulla base di nuove evoluzioni (per es. giurisprudenziali) del significato e della portata della cittadinanza dell’Unione³⁰.

Negli ultimi anni il ruolo della Corte di Giustizia è stato cruciale per l’elaborazione di un concetto giuridico e politico di cittadinanza dell’Unione *autonomo* rispetto alla nazionalità degli Stati membri³¹. In particolare, si è

nazionali erano *anche* cittadini europei, liberi di avvalersi liberamente dell’una o dell’altra, “a loro scelta”, con i diritti e i doveri inerenti a ciascuna di esse. Su tale formulazione si v. le critiche di G. DE BÚRCA, *Fundamental rights and citizenship*, in B. DE WITTE (a cura di), *Ten reflections of the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, Firenze, 2003, spec. pp. 11-13, secondo cui “the notion of dual citizenship is an unfortunate way of describing the co-existence of national and EU citizenship”.

²⁷ Così A. SCHRAUWEN, *European Union Citizenship in the Treaty of Lisbon: Any Change at all?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15, 2008, p. 59. Si v. anche A. DUFF, *The struggle for Europe’s Constitution*, Federal Trust for Education & Research, London, 2005, p. 56, secondo il quale il cambiamento fu fatto “cleverly, to mollify conservative eurosceptic opinion”.

²⁸ H. DE WAELE, *EU citizenship: revisiting its meaning, place and potential*, in *European Journal of Migration and Law*, 12, 2010, spec. pp. 320-322.

²⁹ J. SHAW, *Citizenship: contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (a cura di), *The evolution of EU law*, II ed., Oxford University Press, Oxford, 2011, spec. pp. 599-600. L’A. precisa che, da un punto di vista giuridico, “additionality, reinforcing the duality between national and EU citizenship as legal statutes, seems to be a more accurate delineation of the relationship between the two, and avoids any unfortunate implications that there is somehow a notion that one status should bend to the will of the other, in order to achieve the sought after complementarity” e che, da un punto di vista concettuale, “it makes the point that the development of different layers of citizenship entitlements is not a zero sum game, in which rights given at one level must necessarily detract from those given at another level”.

³⁰ *Ivi*, p. 600.

³¹ *Rendón Marín e CS*, C-165/14, Conclusioni dell’Avvocato generale M. Szpunar, 4 febbraio 2016, §110 ove si legge che “[q]uesto ampio lavoro giurisprudenziale, attraverso il quale la Corte ha reso effettiva la cittadinanza dell’Unione, è stato, e viene ancora adesso realizzato progressivamente, in stretta cooperazione con i giudici nazionali nell’ambito del

affermato che gli Stati membri devono, nell'esercizio della loro competenza in materia di cittadinanza, rispettare il diritto dell'Unione³². Nel noto caso *Rottmann*, la Corte ha chiarito che “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, 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”³³. Riprendendo le parole utilizzate dall'Avvocato Generale P. Maduro, “la citoyenneté de l'Union suppose la nationalité d'un État membre mais c'est aussi un *concept juridique et politique autonome* par rapport à celui de nationalité”³⁴.

Su tali basi, la dottrina ha variamente delineato i contorni del rapporto tra le due cittadinanze³⁵. Di particolare interesse sono quelle proposte, avanzate specialmente dopo *Brexit* in vista della perdita da parte dei cittadini inglesi della loro cittadinanza dell'Unione, di sciogliere il legame tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza dell'Unione, valorizzando lo *status* autonomo o indipendente di quest'ultima.

Si è per esempio sostenuto che, mentre la decisione di concedere la cittadinanza dell'Unione spetta agli Stati membri, in base alla nazionalità, quella di revocarla dovrebbe essere solo la conseguenza di una libera scelta del cittadino dell'Unione³⁶. Dora Kostakopoulou ha pensato poi ad uno “*special EU protected citizen status*”, per garantire che la cittadinanza dell'Unione rimanga uno *status* speciale per i cittadini europei che vivono nel Regno Unito e i cittadini del Regno Unito che vivono in altri Stati membri a seguito della *Brexit*³⁷. Si è proposto poi di emancipare, attraverso un “radical constitutional process”, l'acquisizione della

procedimento pregiudiziale. Nel corso di tale cooperazione, la Corte ha seguito una linea giurisprudenziale coerente, la quale ha contribuito in maniera notevole ad edificare lo status fondamentale del cittadino dell'Unione”.

³² *Micheletti*, C-369/90, 7 luglio 1992, §10; *Rottmann*, cit., §45.

³³ *Rottmann*, cit., §42.

³⁴ V. le conclusioni dell'Avvocato Generale Maduro del 30 settembre 2009 nel caso *Rottmann*.

³⁵ Per una completa ricostruzione del dibattito sul punto, si v. L. ORGAD - J. LEPOUTRE (a cura di), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?*, cit.

³⁶ M. DAWSON – D. AUGENSTEIN, *After Brexit: Time for a Further Decoupling of European and National Citizenship?*, in *Verfassungsblog*, 2016, disponibile all'indirizzo www.verfassungsblog.de/brexit-decoupling-european-national-citizenship/.

³⁷ D. KOSTAKOPOULOU, *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union's Duty to Protect EU Citizens*, in *Journal of Common Market Studies*, 56/4, 2018, pp. 854-869.

cittadinanza dell'UE dalla nazionalità di uno Stato membro, ricostruendola come una scelta *autonoma* del singolo³⁸. Recente è anche un'iniziativa di cittadini europei che ha richiesto alla Commissione di proporre strumenti in grado di assicurare a tutti i cittadini dell'Unione che, una volta ottenuto lo *status* di cittadino dell'Unione, questo fosse *permanente* e i connessi diritti definitivamente acquisiti, indipendentemente dalla nazionalità³⁹. Tali idee non sono state accolte senza critiche: in particolare, si è fatta notare la loro contraddittorietà – se non aperto contrasto – rispetto alla chiara lettera dei Trattati, che riconoscono la cittadinanza dell'UE esclusivamente ai “cittadini di uno Stato membro”, senza eccezioni⁴⁰.

Il fatto che oggi la cittadinanza europea si *aggiunga* alla cittadinanza nazionale ha indotto a chiedersi se i diritti di cittadinanza possano essere riconosciuti anche a chi non è cittadino di uno Stato membro, sulla base del criterio della *residenza*, qualora tale presupposto di fatto e di diritto sia in condizione di dimostrare un certo grado di integrazione dell'individuo nella comunità nazionale di cui non è cittadino⁴¹. Si è parlato così di “a novel form of stakeholder citizenship where the formal link of state based nationality is replaced by residence based locality as the demarcation line between out and insiders participating in the formation and evolution of communities”⁴²; di “una cittadinanza fondata non su vincoli di sangue (la discendenza da cittadini) o su un presunto legame storico (dalla nascita) col territorio, ma sulla condivisione di uno status di diritti e, naturalmente, di doveri costituzionali, senza che su tale condizione possano influire le differenti «nazionalità» di origine”⁴³.

È con quest'ultima idea di cittadinanza, fondata sulla residenza, che si misureranno ora alcune possibili implicazioni della sentenza *Tjebbes*.

3.1 Il rilievo assegnato dalla Corte al “legame effettivo” tra cittadino e Unione

La Corte, nella decisione in commento, non ha ritenuto di doversi soffermare sulla questione dell'autonomia dello *status* di cittadino europeo, tanto dibattuta in

³⁸ O. GARNER, *The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 20, 2018, pp. 116-146.

³⁹ Iniziativa dei cittadini europei su “Cittadinanza permanente dell'Unione europea”, 2018; link: www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_18_4566.

⁴⁰ M. VAN DEN BRINK, D. KOCHENOV, *Against Associate EU Citizenship*, in *Journal of Common Market Studies*, 57/6, 2019, spec. pp. 1372-1373.

⁴¹ B. NASCIMBENE – F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012, pp. 66 e ss.

⁴² G. DAVIES, «Any Place I Hang My Hat?» or: *Residence is the New Nationality*, in *European Law Journal*, 1, 2005, pp. 43 ss.

⁴³ P. CARROZZA, *Noi e gli altri*, cit., p. 50.

dottrina. Tuttavia, dall'accertata compatibilità con il diritto dell'Unione di una legge di uno Stato membro in base alla quale la residenza fuori da quello Stato per dieci anni comporta la perdita della cittadinanza nazionale e quindi della cittadinanza dell'Unione, sembra potersi desumere anche che la *residenza* nell'Unione europea, quanto meno per coloro che sono anche cittadini di Paesi terzi, è un elemento importante per il godimento - e per poter continuare a godere - dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione.

Taluni si sono chiesti perché, tutto d'un tratto, la residenza in un determinato luogo diventi di cruciale rilevanza ai fini del godimento dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione⁴⁴. Dimitri Kochenov - con una certa ironia - ha rilevato che nessuna disposizione dei Trattati prevede che l'Unione europea debba essere una "gabbia", simile alla Corea del Nord o a qualche dittatura dell'Asia centrale⁴⁵. Si finirebbe così per far dipendere il godimento dei diritti connessi allo *status* di cittadino dell'Unione - seppur per un eterogeneo e minoritario gruppo di bipoliti, di soggetti cioè in possesso sia della cittadinanza olandese che di quella di uno Stato non membro dell'Unione - dal loro *effettivo utilizzo*⁴⁶. Di conseguenza, si è sostenuto che la Corte, con tale decisione, abbia negato in via di principio la natura *astratta* - per valorizzarne una diversa, *concreta* - del legame tra l'Unione e i suoi cittadini⁴⁷.

Ora: la decisione della Corte si conclude con l'affermazione che un soggetto che non possiede più un *legame effettivo* con l'Unione può perdere, senza problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione, la propria cittadinanza europea (cfr. *Tjebbes*, §34-35). Si potrebbe proseguire il ragionamento affermando che, se è l'*assenza* di un *legame effettivo* con l'Unione, almeno per quei soggetti che hanno anche la cittadinanza di un Paese terzo, a precludere la possibilità di continuare a godere dei diritti connessi alla cittadinanza europea, allora è la *presenza* di un siffatto legame a giustificare il riconoscimento della possibilità di godere di questi ultimi.

A rilevare sarebbero così, ai fini dell'acquisto della cittadinanza dell'Unione, gli elementi *volontaristici* della residenza e del legame con la comunità nazionale in cui il soggetto è integrato, piuttosto che quelli *accidentali* della nascita in un determinato territorio o dei vincoli di sangue.

Certo, sono i Trattati ad impedire, se interpretati alla lettera, di accogliere simili conclusioni. Ma se mai la Corte dovesse sviluppare fino in fondo il ragionamento

⁴⁴ D. KOCHENOV, *The Tjebbes fail*, cit. p. 328.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ivi*, p. 334.

⁴⁷ *Ibidem*: "Denying the abstract nature of citizenship, directly discriminatory and stripping dual nationals of dignity as a starting assumption, Tjebbes is without any doubt among the high points of intellectual shame".

iniziato con *Tjebbes*, interessanti prospettive si aprirebbero per tutti coloro che, pur possedendo un “legame effettivo” con l’Unione, non godono dei diritti connessi allo *status* di cittadino europeo in quanto sprovvisti della cittadinanza di uno Stato membro, come i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell’Unione.

4. Lo status dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo

Come noto, nel Consiglio europeo di Tampere del 15-16 Ottobre 1999⁴⁸, i capi di Stato e di Governo dell’Unione si erano impegnati a rendere lo *status* giuridico dei cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo nell’Unione più simile a quello dei cittadini degli Stati membri, garantendo ai primi una serie uniforme di diritti che fossero “il più vicino possibile” a quelli riconosciuti ai cittadini dell’Unione. Come ora si vedrà, la direttiva 2003/109/CE relativo allo *status* dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo⁴⁹ sembra aver in parte tradito tali attese.

La Direttiva prevede che gli Stati membri conferiscono lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che: *i*) hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio⁵⁰; *ii*) dispongono di risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento loro e dei loro familiari⁵¹ e *iii*) di un’assicurazione sanitaria⁵²; *iv*) soddisfano le *condizioni di integrazione* eventualmente previste dalla legislazione nazionale⁵³. Si prevede poi che il soggiornante di lungo periodo goda dello *stesso trattamento* dei cittadini nazionali per quanto riguarda, per esempio, le prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale, così come definite dalla legislazione nazionale, e le agevolazioni fiscali⁵⁴. Tuttavia, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle cd. “prestazioni essenziali”⁵⁵. Il soggiornante di lungo periodo, infine, acquisisce il diritto di soggiornare nel

⁴⁸ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, www.consilium.europa.eu/media/21056/consiglio-europeo-di-tampere-conclusioni-della-presidenza.pdf

⁴⁹ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, GU L 16 del 23 gennaio 2004, 44–53.

⁵⁰ Art. 4, par. 1.

⁵¹ Art. 5, par. 1, lett. a).

⁵² Art. 5, par. 1, lett. b).

⁵³ Art. 5, par. 2, secondo il quale “gli Stati membri possono esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le condizioni di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale”.

⁵⁴ Art. 11, par. 1, spec. lett. e) e d).

⁵⁵ Art. 11, par. 4.

territorio di qualsiasi Stato membro diverso da quello che gli ha conferito lo *status* di soggiornante di lungo periodo, a condizione che dimostri di possedere risorse stabili e regolari, sufficienti al proprio sostentamento, un'assicurazione sanitaria, e di aver adempiuto alle *misure di integrazione* eventualmente previste dalla legislazione nazionale⁵⁶.

Anche solo da tale sommaria analisi si nota come lo *status* giuridico dei soggiornanti di lungo periodo non sia veramente “il più vicino possibile” a quello dei cittadini dell'Unione. Innanzitutto, i soggiornanti di lungo periodo non godono del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono⁵⁷, né della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro nel territorio di un paese terzo⁵⁸. Inoltre, l'ambito di applicazione del principio di parità di trattamento è più limitato rispetto a quello riservato ai cittadini dell'Unione⁵⁹, così come il diritto di risiedere in altri Stati membri risulta sottoposto a condizioni più stringenti⁶⁰.

L'esame dei lavori preparatori di tale Direttiva⁶¹ mostra come l'iniziale proposta della Commissione⁶² fosse decisamente più aderente alle aspirazioni emerse nei lavori di Tampere del 1999. Innanzitutto, la Commissione proponeva di definire in maniera precisa il requisito del possesso di “stabili e regolari risorse”, in modo da limitare la discrezionalità degli Stati membri⁶³. L'odierna formulazione

⁵⁶ Artt. 14 e 15.

⁵⁷ Art. 20, par. 2, lett. b), e art. 22 TFUE. Il riconoscimento dei diritti politici agli stranieri residenti è argomento certo non nuovo. Si pensi che già H. KELSEN, *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 2010, trad. it., p. 61, affermava che “l'esperienza della recente evoluzione costituzionale insegna che i diritti politici non debbono essere affatto legati alla nazionalità”, e portava l'esempio della Costituzione della Russia sovietica che garantiva piena uguaglianza dei diritti politici anche a tutti gli stranieri che si trovano in Russia a scopo di lavoro.

⁵⁸ Art. 20, par. 2, lett. c), e art. 23 TFUE.

⁵⁹ Cfr. art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

⁶⁰ Cfr. artt. 6, 7 e 16 della sopra citata direttiva 2004/38/CE.

⁶¹ Per una ricostruzione dettagliata, si v. D. THYM, *Long Term Residents Directive 2003/109/EC*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (a cura di), *EU Immigration and Asylum Law — A Commentary*, II edizione, C.H. Beck/Hart/Nomos, München, 2016.

⁶² Commissione Europea, *Proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo*, COM(2001) 127 def., 13 marzo 2001.

⁶³ L'art. 6, par. 1, lett. a) della Proposta definiva il requisito in discorso come “reddito stabile e pari almeno all'importo al disotto del quale può essere concessa l'assistenza sociale nello Stato membro stesso”.

dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), lascia invece agli Stati membri un ampio margine di apprezzamento nella definizione e applicazione del requisito in discorso, limitandosi a prevedere che gli Stati membri “possono” tener conto del livello minimo di retribuzioni e pensioni prima della presentazione della richiesta dello *status* di soggiornante di lungo periodo. In secondo luogo, nessun riferimento veniva fatto alle “condizioni di integrazione” nella proposta della Commissione, clausola introdotta dal Consiglio sulla spinta di Austria, Germania e Paesi Bassi⁶⁴. Inoltre, per quanto riguarda la parità di trattamento, la Commissione ne proponeva l'estensione anche alle “agevolazioni sociali”⁶⁵, riferimento poi espunto dal Consiglio, che aggiunse pure la specificazione che gli Stati membri garantiscono la parità di trattamento in materia di sicurezza sociale, assistenza sociale e protezione sociale “come definite dalla legislazione nazionale”. Infine, con riguardo al diritto di risiedere in altri Stati membri, la Commissione propose che esso venisse acquisito automaticamente una volta ottenuto lo *status* di lungo soggiornante⁶⁶, mentre fu poi il Consiglio a inserire le stringenti condizioni previste oggi dagli articoli 14 e 15 della Direttiva e ad aggiungere il riferimento alla possibilità per gli Stati membri di prevedere “misure di integrazione”.

4.1 Verso una cittadinanza europea aperta agli stranieri residenti?

Dall'esame sin ora svolto si nota come lo *status* dei soggiornanti di lungo periodo non sia davvero “il più vicino possibile” a quello dei cittadini dell'Unione. Si è criticamente osservato⁶⁷ a tale riguardo che l'Europa mantiene ancora oggi un sistema di “*apartheid européen*”⁶⁸, un pianeta giuridico ove confinare tutti coloro che non si vuole accettare appieno, permettendo loro però (solamente) di lavorare nelle proprie città e camminare nelle stesse strade. In altre parole, i cittadini di

⁶⁴ Cfr. D. THYM, *Long Term Residents*, cit., pp. 457-460.

⁶⁵ Art. 12, par. 1, lett. f), della Proposta della Commissione.

⁶⁶ Cfr. D. THYM, *Long Term Residents*, cit., 499.

⁶⁷ D. KOCHENOV, *On Tiles and Pillars: EU Citizenship as a Federal Denominator*, in ID. (a cura di), *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 33-34, il quale osserva che ai cittadini di Paesi terzi si è mostrata “an entirely different Europe and an entirely different law compared to the one which EU citizens know and enjoy” e che “EU law guarantees the non-availability of the core achievements of the united Europe to the (permanent resident) foreigner, numerous solemn declarations notwithstanding. At issue is not the mistreatment of those who are not EU citizens but rather, the failure to extend the same legal, political and social reality to these people – let us not even call this ‘rights’ – ensuring that all that Europe has been about over the last half a century simply does not exist for them: free movement and non-discrimination on the basis of nationality are the first which spring to mind”.

⁶⁸ E. BALIBAR, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, Éditions La Découverte, Paris, 2001, pp. 190-191.

paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell'Unione sono “*une population infériorisée en droits, donc aussi en dignité*”⁶⁹. Più ottimisticamente, si è definito lo status giuridico di tali soggetti come una “*subsidiary form of EU Citizenship*”⁷⁰ e un “*advancement of our understanding of post-national forms of membership*”⁷¹.

Le proposte di quella dottrina sopra ricordata, che vorrebbe rendere la cittadinanza dell'Unione più autonoma rispetto a quella nazionale, tendono a beneficiare proprio i soggiornanti di lungo periodo: si suggerisce di condizionare l'acquisto della cittadinanza dell'UE alla *residenza* per un periodo determinato di tempo nel territorio dell'Unione, rendendo così il *fatto* sociale di essere parte di una comunità il vero fattore determinante di appartenenza, e ponendo fine all'esclusione di 20 milioni di cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo⁷². Anche il Comitato Economico Sociale Europeo, per esempio, ha sottolineato che “la residenza legale stabile deve diventare un mezzo per accedere alla cittadinanza dell'Unione europea”⁷³.

A tal proposito, pare utile ricordare una nota decisione della Corte di giustizia del 2008 (*Förster*, C-158/07, 8 novembre 2008), che venne considerata⁷⁴ il “passo finale”, in grado – ove fosse stato generalizzato – “di far compiere alla cittadinanza europea fondata sulla residenza il decisivo salto di qualità”: con riferimento al caso di una cittadina tedesca residente in Olanda, la Corte ha ritenuto che la residenza ininterrotta di cinque anni in un Paese “ospite” dovrebbe escludere ogni altra indagine sui requisiti di integrazione del cittadino ospitato, che ha dunque diritto ai benefici accordati ai cittadini⁷⁵. Si è quindi fatto notare che il principio stabilito in *Förster* costituisce un importante precedente, destinato a svolgere i suoi effetti soprattutto nei confronti dei cittadini dei c.d. paesi terzi: il fatto della *residenza* protratta per almeno cinque anni dovrebbe rendere superflua ogni indagine

⁶⁹ *Ivi*, p. 192.

⁷⁰ D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2011.

⁷¹ D. ACOSTA ARCARAZO, *Civiv Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Journal*, 21, 2, 2015, 201.

⁷² D. KOSTAKOPOULOU, *Who Should Be a Citizen of the Union?*, cit., p. 4.

⁷³ Comitato economico sociale europeo, *Una cittadinanza più inclusiva aperta agli immigrati*, 16 ottobre 2013, ove afferma che “[p]er concedere la cittadinanza dell'Unione deve essere utilizzato il criterio del soggiorno delle persone. (...), il soggiorno costituisce già, nel diritto europeo, un criterio per l'attribuzione, ai cittadini di paesi terzi, di diversi diritti e libertà di natura economica, sociale, culturale e civile. Molti di questi diritti sono di natura analoga a quelli garantiti dalla cittadinanza europea. Attualmente, tuttavia, sono esclusi alcuni diritti politici, come quello di voto”.

⁷⁴ P. CARROZZA, *Noi e gli altri*, cit., pp. 46-47.

⁷⁵ *Ivi*, p. 48.

sull'*integrazione* del residente e comportare l'acquisizione del diritto alla *parità di trattamento* rispetto ai cittadini senza ulteriori accertamenti circa il grado di integrazione o la sottoposizione a procedimenti di naturalizzazione⁷⁶. Una cittadinanza europea aperta anche ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, alla quale questi ultimi accedono per via della residenza e senza l'intermediazione della cittadinanza nazionale, è ancora oggi, a Trattati immutati, una realtà più che altro virtuale; allo stesso tempo, tuttavia, è innegabile che del "potenziale incombe sotto la superficie"⁷⁷.

5. Prospettive future

Con la decisione sopra commentata, la Corte ha negato la natura *astratta* del legame tra Unione e suoi cittadini, valorizzandone una *concreta*: il fatto della residenza nell'Unione viene assunto a sintomo della presenza di quel "legame effettivo" che legittima il mantenimento dello *status* di cittadino europeo.

La centralità così assunta dalla residenza invita ad un ripensamento dello *status* di "non-cittadino" dell'Unione oggi riservato a coloro che possiedono un legame forte con l'Unione, ma o hanno perso o perderanno la cittadinanza europea (come i cittadini inglesi dopo *Brexit*, residenti in uno Stato membro), o gli Stati membri non considerano come propri cittadini (come i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo). Tale ripensamento imporrebbe tuttavia anche una rivisitazione della natura del legame tra cittadinanza nazionale ed europea, diversa da come oggi restituita dalla lettera del Trattato, e più vicina a come configurata da quelle proposte sopra richiamate che pensano ad una cittadinanza europea *autonoma* dalla cittadinanza nazionale.

Il disconoscimento della natura *astratta* della cittadinanza europea e la valorizzazione del suo carattere *concreto* non sono però esenti da rischi: come diventerebbe più agevole accedere alla cittadinanza europea, così sarà anche più facile perderla. E il caso *Tjebbes* ben lo dimostra. Il rischio poi che "la dicotomia *status civitatis/status personae*, esclusa dalla porta dalla cittadinanza fondata sulla scelta della residenza, rientri dalla finestra, per mezzo dell'accertamento del grado di *integrazione* dello straniero divenuto ospite stabile"⁷⁸ è concreto, se solo si pensa

⁷⁶ *Ivi*, pp. 50-51. Si v. anche M. JESSE, *The Value of 'Integration' in European Law – The implications of the Förster Case on Legal Assessment of Integration Conditions for Third-Country Nationals*, in *European Law Journal*, 17, 2, 2011, p. 189, che osserva che "Förster displayed that the fulfilment of strict residence requirements, which are contained in all pieces of European migration legislation, is legally speaking a prima facie sign of a 'certain degree of integration'".

⁷⁷ H. DE WAELE, *EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential*, in *European Journal of Migration and Law*, 12, 2010, p. 333.

⁷⁸ P. CARROZZA, *Noi e gli altri*, cit., p. 32.

al fatto che per accedere allo *status* di soggiornante di lungo periodo il diritto dell'Unione consente agli Stati membri di porre "condizioni di integrazione"⁷⁹.

Rimarrebbe poi aperta la questione su come effettivamente realizzare una cittadinanza europea autonoma da quella nazionale, fondata sulla residenza: non sembra infatti si possa del tutto prescindere da una riforma dei Trattati, apparendo più difficile la strada dell'art. 25 TFUE, in virtù del quale, il Consiglio, lasciando impregiudicate le altre disposizioni dei Trattati, secondo una procedura legislativa speciale può adottare disposizioni intese a completare i diritti elencati all'articolo 20, paragrafo 2, TFUE.

La pronuncia *Tjebbes*, nell'interpretazione che qui si è data, e i dibattiti sulla cittadinanza europea sopra richiamati, sembrano quindi assumere un carattere più che altro simbolico⁸⁰. Il che non preclude, tuttavia, di articolare visioni normative sulla direzione da prendere, sul modo di intendere oggi l'appartenenza alla comunità nazionale⁸¹, con la quale lo *straniero residente* non ha un rapporto identitario, ma un rapporto che dischiude "un coabitare che non si dà nel solco del radicamento, bensì nell'apertura di una cittadinanza svincolata dal possesso del territorio e di un'ospitalità che prelude già a un modo altro di essere al mondo"⁸².

È su quest'ultimo aspetto, su questo nuovo modo di intendere la cittadinanza, dunque, che - forse inconsapevolmente - la Corte di Giustizia con la decisione *Tjebbes* ci ha invitato a riflettere.

⁷⁹ Art. 5, par. 2, Direttiva 2003/109/CE.

⁸⁰ In questo senso D. THYM, *The case against an autonomous 'EU rump citizenship'*, in L. ORGAD, J. LEPOUTRE (a cura di), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?*, cit., p. 13.

⁸¹ Sul punto preziosa è l'analisi di P. CARROZZA, voce *Nazione*, in AA. VV., *Dig. (disc. pubbl.)*, UTET, Torino, 1995, X, pp. 126 ss., ove si rileva una doppia accezione del concetto di *nazione*, una "naturalistico-antropologica, oggettiva" e una "spirituale e soggettiva", "principale fattore, del tutto soggettivo, di identificazione culturale di un individuo o di una collettività di individui". Si vedano anche le riflessioni di F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 283-284, che, più in generale, dopo aver concluso che lo studio dei diritti sociali degli stranieri avrebbe disvelato "un «nuovo volto» della cittadinanza, da presupposto di riconoscimento di quei diritti a fine ultimo di tale riconoscimento, quale massimo obiettivo di integrazione della persona nella società", osserva che "guardando alla cittadinanza come a un *percorso da costruire*, essa potrebbe essere adeguata alla mutata realtà sociale e demografica, al fine di evitare che migranti di lungo periodo siano «nella società senza essere della società». Per far ciò occorre valorizzare il legame di fatto tra individuo e Stato e la volontarietà di tale processo identitario".

⁸² D. DI CESARE, *Stranieri residenti*, cit., p. 259.