

# Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Luci e ombre di un rapporto difficile

*Maria Cristina Marchetti*

*The relationship between European citizenship and national one is since the first formulation the main topic of the debate on its statute. At the present time, the short circuit between European citizenship and national one produces differentiated effects: the freedom that member States have to assess the criteria for the acquisition of citizenship produces a contrast between ‘citizens non-resident’ and ‘non-citizens resident’.*

## **Lo statuto della cittadinanza europea**

L’istituzione della cittadinanza europea ad opera del Trattato di Maastricht segna il punto di arrivo di un percorso intrapreso nei decenni precedenti all’interno della comunità e iniziato già con i Trattati di Roma. Essa ha rappresentato il contrappeso all’unione monetaria, al punto che, come ha sottolineato Viviane Reding – Vice Presidente della Commissione europea (2009-2014) e Commissario alla giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza – la cittadinanza europea «dovrebbe rappresentare per l’unione politica ciò che l’euro è stato per l’unione monetaria».

Vista la molteplicità delle sue implicazioni – giuridiche, politiche, storiche, sociologiche – è difficile in questa sede restituire la vastità della letteratura sul tema e le diverse prospettive a partire dalle quali analizzare l’istituto della cittadinanza europea. Nel tentativo di recuperare il filo rosso che unisce tra loro punti di vista così diversi, ci si soffermerà, anche alla luce di alcuni avvenimenti recenti, sui rapporti tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale, con particolare riferimento alla libertà di circolazione e all’accesso ai diritti sociali.

La cittadinanza europea è stata istituita nel 1992 con il Trattato di Maastricht che ha stabilito che «è cittadino dell’Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro» (art. 8). Il Trattato riconosce ai cittadini

i seguenti diritti: il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso (art. 8 A); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8 B); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8 C); il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 8 D); il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e di rivolgersi al Mediatore (art. 8 E).

Nel 1997 il Trattato di Amsterdam (entrato in vigore nel 1999) ha integrato all'art. 17 il precedente art. 8, chiarendo meglio il rapporto in cui si vengono a trovare la cittadinanza europea e quella nazionale, con l'aggiunta del capoverso: «La cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima». Inoltre, ha integrato i diritti garantiti ai cittadini europei aggiungendo: il diritto di rivolgersi alle istituzioni europee e organi comunitari in una qualsiasi delle lingue dell'Unione; il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo

Tra il Trattato di Amsterdam e l'attuale formulazione della cittadinanza europea all'interno del Trattato di Lisbona si collocano due passaggi importanti: il riconoscimento della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea ad opera del Trattato di Nizza e l'esperienza della Costituzione europea.

È con il Trattato di Nizza (2000) che emerge con maggior chiarezza la possibilità di un ampliamento, nonché di un'evoluzione dei diritti di cittadinanza. Il Consiglio europeo di Nizza ha sottoscritto infatti la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea che è entrata ufficialmente in vigore con il Trattato di Lisbona. La Carta non introduce nuovi diritti, rispetto a quanto già garantito dai Trattati, ma si limita a riunire in un unico testo i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei. Inoltre, secondo una tradizione propria delle carte dei diritti fondamentali, apre la strada ad un riconoscimento di tali diritti a tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione<sup>1</sup>.

Per quanto riguarda l'esperienza della Costituzione europea, malgrado il suo esito negativo, sono state gettate le basi per un ulteriore ampliamento e rafforzamento dei diritti di cittadinanza, che saranno poi recepiti dal Trattato

<sup>1</sup> Nella relazione sulla cittadinanza dell'Unione redatta dalla Commissione europea nel 2013 in una nota è specificato che: «Nella presente relazione, con 'cittadino' si può intendere anche qualsiasi persona che risiede nell'UE in conformità delle disposizioni dei trattati e del diritto derivato in materia» (Commissione europea 2013: 3).

di Lisbona. Due sono le novità più significative introdotte dal Trattato costituzionale: 1) la costituzionalizzazione della Carta di Nizza e 2) l'inserimento di un Titolo (il Titolo VI dagli articoli I-44 all'I-51) dedicato alla *Vita democratica dell'Unione*, all'interno del quale sono avanzate proposte significative sul tema della cittadinanza.

Il Trattato di Lisbona (2009) ha ulteriormente rivisto lo statuto della cittadinanza europea: rispetto alla versione precedente, la formula «la cittadinanza dell'Unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale» viene sostituita con l'espressione «si aggiunge» alla cittadinanza nazionale. Inoltre il Trattato di Lisbona definisce i deputati del Parlamento europeo «rappresentanti dei cittadini dell'Unione» (art.14), sostituendo la formula precedentemente utilizzata di «rappresentanti dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità» (art. 189 del Trattato che istituisce la Comunità europea).

Con il Trattato di Lisbona si compie pertanto il passaggio da una nozione di cittadinanza fondata sulla libera circolazione all'interno del mercato comune ad una cittadinanza democratica, maggiormente attenta ai diritti di partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione. L'istituzione dell'Iniziativa dei cittadini europei (art. 11, paragrafo 4) rappresenta l'apice di un percorso volto a stabilire una relazione più stretta tra cittadinanza e democrazia europea.

Dall'evoluzione, evidenziata dai trattati, della formulazione scelta per definire la cittadinanza europea emergono due peculiarità: da una parte il rapporto che essa intrattiene con la cittadinanza nazionale e dall'altra con il principio della libera circolazione dei cittadini sul territorio dell'Unione. I due aspetti, pur tra loro distinti, presentano interessanti punti di contatto, come evidenziato dagli sviluppi recenti.

### *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*

La caratteristica della cittadinanza europea è che, malgrado le diverse formulazioni, resta ancorata alla cittadinanza nazionale, né le istituzioni europee possono interferire nelle modalità di acquisizione della cittadinanza nazionale (Gargiulo e Montanari 2012). Al massimo, come è stato sottolineato, l'attuale formulazione sembrerebbe prefigurare «una sorta di *seconda* cittadinanza, che permetterebbe a quella europea di diventare uno *status* autonomo [...] La cittadinanza nazionale rappresenterebbe solo la porta d'accesso a quella europea, che sarebbe altro rispetto alla prima in quanto assoggettabile a una disciplina diversa che conferisce direttamente diritti che ineriscono a un ordinamento autonomo, quello dell'Ue» (Margiotta 2014: 126-127, Triggiani 2011). Da questo punto di vista, la cittadinanza europea presenta una natura

«duale» (Lippolis 1994, Faist 2007, Margiotta e Vonk 2010), sintetizzata dalla formula «si aggiunge alla cittadinanza nazionale» del Trattato di Lisbona che, se da una parte apre la strada all'acquisizione di uno status autonomo rispetto alla cittadinanza nazionale, dall'altra non risolve la sua dipendenza da questa.

Pur rinviando alla dimensione nazionale (e quindi alle diverse normative previste per l'acquisizione della cittadinanza), non esaurisce in questa dimensione la sua portata. Come hanno sottolineato Bellamy e Warleigh «though the Eu has many polity-like features, it is not a state» (2001: 4), di conseguenza l'istituto della cittadinanza deve assumere per forza di cose un significato diverso da quello che ha all'interno degli stati membri. Il carattere derivato dalla cittadinanza nazionale (Cartabia 1995) non le impedisce di fatto di assumere una dimensione sovranazionale, come evidenziato dal fatto che i diritti che è in grado di garantire agiscono nel momento in cui il cittadino si trova al di fuori dei confini del suo stato d'origine. Pertanto «the true value of being a citizen of the Union lies not in rights one has towards the institutions of the Union, but in rights towards the other member states. Union citizenship extensively prohibits national governments from discriminating against the citizens of other EU states. The truly powerful impact of Union citizenship lies thus in its contribution towards creating a common space of free movement in which citizens do not lose their rights when crossing internal borders» (Bauböck 2006: 1). Al contrario, i limiti della cittadinanza europea si porrebbero nei confronti dei cittadini stanziali: «per il cittadino stanziale, quello che non si sposta dal paese di origine, la percezione della cittadinanza europea rimane confinata alle elezioni del Parlamento europeo» (Margiotta 2014: 105). È quindi una cittadinanza sovranazionale, la cui acquisizione rimane legata alle normative vigenti nei singoli stati, ma che produce effetti nei confronti di un altro stato. È una cittadinanza propria di una «Europa di confine» (Rigo 2007) e di una «costellazione postnazionale» (Habermas 1999) che segna il superamento di un ordine westfaliano della cittadinanza (Zolo 1999).

Inoltre, vale la pena sottolineare che l'assetto attuale della cittadinanza europea non è solo il risultato di una scelta politica, ma è anche il portato della complessa architettura istituzionale europea, divisa tra la permanenza del potere degli stati nazionali e una struttura federale, mai fino in fondo perfezionata; lo stesso superamento della cittadinanza nazionale, sarebbe messo in discussione dal permanere del potere degli stati all'interno del sistema istituzionale europeo. Si tratta pertanto di riconoscere «the mixed characteristics of European citizenship, at the intersection between the nation state concept, supranational developments, and cosmopolitan ideas. The main argument is that despite certain cosmopolitan developments towards granting rights based on 'personhood' rather than 'nationhood', European citizenship

is also heavily dependent on the interface between nation state and federal arrangements in EU politics. The degree of ‘incongruence’ in contemporary citizenship developments is therefore dependent on the mixed nature of EU politics, rather than post-national projects that address the ‘liberation’ of citizenship from nationality» (Olsen 2013: 503).

Al momento, il cortocircuito che si viene a creare tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale dà luogo ad un'estrema differenziazione di situazioni sul territorio dell'Unione. Se infatti le istituzioni europee non hanno la possibilità di interferire nelle modalità di acquisizione della cittadinanza nazionale, gli Stati membri sono liberi di modificare a seconda dell'opportunità politica le leggi sulla cittadinanza, producendo a loro volta effetti sulla cittadinanza europea. Ad esempio, il riconoscimento da parte di una serie di stati europei della doppia cittadinanza ai discendenti degli emigrati di seconda, terza e quarta generazione, così come da parte delle ex potenze coloniali nei confronti dei cittadini delle ex colonie, fa sì che milioni di cittadini stabilmente residenti al di fuori del territorio dell'Unione beneficino dei diritti garantiti dalla cittadinanza europea. La libertà che gli stati hanno di stabilire autonomamente i criteri per l'acquisizione della cittadinanza si traduce attualmente in una contrapposizione tra *cittadini non-residenti* e *non-cittadini residenti*.

Il caso delle seconde generazioni è da questo punto di vista alquanto paradigmatico delle conseguenze che la legislazione nazionale produce su quella europea. Le seconde generazioni sono costituite da tutti i figli di immigrati nati sul territorio di uno stato o arrivati a seguito dei loro genitori in tenera età. Per costoro l'acquisizione della cittadinanza varia a seconda delle legislazioni nazionali. Le leggi sulla cittadinanza vigenti in Europa presentano una notevole varietà di situazioni, riconducibili nell'insieme a due principi contrapposti: lo *ius soli*, in base al quale la cittadinanza è attribuita a tutti coloro che nascono sul territorio di un determinato stato, e lo *ius sanguinis*, in virtù del quale la cittadinanza dei figli segue la discendenza di sangue. A questi due principi si affianca sempre più spesso lo *ius culturae*, in base al quale la cittadinanza è riconosciuta a coloro che hanno compiuto un percorso di studi nel paese interessato. Senza entrare nel merito dell'origine di tali principi e della loro applicazione in ambito europeo, ciò che vale la pena sottolineare in questa sede è che la diversità di principio che è alla base delle legislazioni nazionali sulla cittadinanza si ripercuote attualmente sulla cittadinanza europea.

Il caso italiano è da questo punto di vista emblematico. La legislazione italiana rappresenta infatti uno degli esempi più stringenti di applicazione dello *ius sanguinis*, come è proprio di un paese la cui storia è stata segnata da forti ondate di emigrazione. Il 31 ottobre 2015 la Camera dei Deputati ha approvato la riforma della legge sulla cittadinanza, per la quale si è in attesa del voto del Senato. Questa riforma da una parte pone riparo alla condizione in

cui si trovano le seconde generazioni in Italia e dall'altra apre ad esse la strada dell'Europa. Con la nuova legge è stata scelta la via dello *ius soli* 'temperato', integrato con elementi propri dello *ius culturae*. Infatti, in base al testo approvato alla Camera, acquista la cittadinanza per nascita chi è nato nel territorio italiano da genitori stranieri, di cui almeno uno sia in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo. A questo scopo, sarà necessaria la dichiarazione di un genitore, o di chi esercita la responsabilità genitoriale, all'ufficiale dello stato civile del Comune di residenza del minore entro il compimento del diciottesimo anno di età. In assenza di tale dichiarazione, l'interessato può fare richiesta di acquisto della cittadinanza entro due anni dal raggiungimento della maggiore età. Quanto alla deroga allo *ius sanguinis*, attualmente prevista dalla legge, relativa agli stranieri nati e residenti in Italia legalmente senza interruzioni fino al diciottesimo anno d'età, il termine per la dichiarazione di acquisto della cittadinanza viene aumentato da uno a due anni dal raggiungimento della maggiore età.

La nuova legge contempla anche lo *ius culturae* in base al quale, può ottenere la cittadinanza il minore straniero, che sia nato in Italia o sia entrato nel nostro Paese entro il compimento del dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nel caso in cui la frequenza riguardi il corso di istruzione primaria, è necessaria la conclusione positiva di tale corso.

Fino all'approvazione definitiva della nuova legge, l'acquisizione della cittadinanza da parte delle seconde generazioni è regolata dalla Legge n. 91 del 1992, la quale prevede che i nati in Italia da genitore non italiano regolarmente residente possono diventare italiani se, oltre a essere stati registrati all'anagrafe, hanno anche risieduto in Italia legalmente e fino alla maggiore età, momento in cui si produce una sorta di sospensione dello *ius sanguinis* per la durata di un anno, durante il quale – prima, perciò, di aver compiuto 19 anni – devono presentare al Comune di residenza una dichiarazione di voler acquistare la cittadinanza italiana. Se non si rispettano questi termini, si dovrà fare la domanda per residenza e dimostrare di aver risieduto in Italia per almeno tre anni. Per i figli di immigrati non nati in Italia, ma arrivati con i loro genitori anche in età prescolare, non è attualmente previsto un percorso specifico, possono solo seguire i canali di accesso alla cittadinanza disponibili per i loro genitori<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> C'è un caso particolare previsto dalla legge in base al quale i figli di immigrati possono ricevere la cittadinanza italiana se i loro genitori riescono ad ottenerla. Ma questo può avvenire solo

Non è questa la sede per entrare nel merito del dibattito politico che ha condotto alla riforma della legge sulla cittadinanza, né per valutare in che misura il testo adottato soddisfi o meno le aspettative delle seconde generazioni. Resta il fatto che riequilibra almeno in parte una condizione in cui si trovano le seconde generazioni in Italia rispetto ad altri Stati europei. In questi anni il mancato riconoscimento della cittadinanza italiana le ha di fatto relegate in un limbo normativo che equipara di fatto la loro posizione a quella di qualunque straniero, impedendo loro l'accesso ai diritti garantiti dalla cittadinanza europea.

La condizione delle seconde generazioni in Italia non è l'unico caso che consente di evidenziare i nessi, non sempre virtuosi, tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea. La decisione presa dal governo maltese di mettere in vendita la cittadinanza di quel paese alla cifra di circa 1,15 milioni di euro, di cui 650.000 vanno versate al governo maltese sotto forma di tasse, è la prova di una delle possibili degenerazioni. Il Parlamento europeo è intervenuto con una risoluzione votata il 16 gennaio 2014, con la quale ribadisce che la cittadinanza europea non deve avere un 'prezzo' e «invita Malta ad allineare il suo attuale programma di cittadinanza ai valori dell'Ue»<sup>3</sup>. Malgrado ciò, Malta ha proseguito sulla strada di quello che è stato definito il modello della «citizenship-by-investment»<sup>4</sup>.

Non mancano i casi, come si avrà modo di vedere, in cui pronunciamenti da parte della Corte europea di giustizia hanno prodotto un cambiamento in termini restrittivi della legislazione nazionale per porre un freno a fenomeni quali il 'turismo delle nascite' o il più recente 'turismo sociale'. Come sottolinea Margiotta, «le differenze fra le legislazioni degli Stati membri in materia di cittadinanza [...] si riflettono sulla cittadinanza europea, come viceversa, quest'ultima può avere effetti su tali legislazioni [...] Esistono, quindi, numerosi spazi di non coincidenza fra i sistemi dei diversi paesi, ed è proprio in questi spazi, 'attivati' dal movimento dei cittadini sul 'territorio' dell'Ue, che viene meno il controllo dei governi nazionali sulle conseguenze dell'au-

se il figlio è ancora minorenne quando il genitore diventa italiano e se i due familiari convivono in Italia. Pochi genitori stranieri conoscono questo percorso e spesso, visti i tempi lunghi e non certi della procedura di naturalizzazione, diventano cittadini quando i figli sono ormai maggiorenni e quindi senza possibilità di assicurarla direttamente anche a loro. In tutti questi casi si tratta di seconde generazioni che hanno entrambi i genitori senza cittadinanza italiana. Per un ulteriore approfondimento sulla condizione delle seconde generazioni in Italia. Si veda il sito della Rete G2 <<http://www.secondegenerazioni.it/>>.

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2014 sulla cittadinanza dell'UE in vendita (2013/2995(RSP).

<sup>4</sup> Henley & Partners, una compagnia che si occupa del mercato delle residenze e delle cittadinanze, attualmente definisce il programma maltese come «the most modern citizenship-by-investment program» <<https://www.henleyglobal.com/>>.

tomatica estensione della cittadinanza europea, imponendo, in taluni casi, il cambiamento delle legislazioni interne. In altre parole questa mancanza di armonizzazione può rivelarsi ‘creativa’» (Margiotta 2014: 137).

### *Diritti sociali e libera circolazione dei cittadini: un percorso ad ostacoli*

Non necessariamente tale creatività si traduce in percorsi virtuosi, ma probabilmente è proprio dalle zone grigie che contraddistinguono alcuni aspetti dell’assetto istituzionale europeo che è opportuno partire per immaginare la fase successiva della cittadinanza europea. Una di queste zone è rappresentata dal principio della libera circolazione dei cittadini sul territorio dell’Unione in quanto nucleo originario dell’attuale nozione di cittadinanza europea. Questa infatti ha a che vedere con la progressiva creazione di uno spazio senza frontiere che, presente già nei Trattati di Roma nella formula della libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci, si è andato via via rafforzando. L’ultima rilevazione dell’Eurobarometro (2015) ha confermato che la libertà di circolazione è ritenuto dal 57% dei cittadini europei il risultato principale raggiunto dell’Unione europea, seguito dalla pace tra gli stati membri per il 55% e, seppure ad una certa distanza, dall’euro per il 23%.

Nel Trattato di Roma il riconoscimento della libera circolazione delle persone, dei servizi, dei capitali e delle merci e dei diritti ad essa collegati – residenza e non discriminazione in base alla nazionalità – presentava in realtà una marcata connotazione economica, in linea, con la fase storica del secondo dopoguerra. La libera circolazione delle persone era in realtà garantita ai lavoratori ed era assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio di dodici anni, fissato per la piena attuazione del mercato comune. Il periodo transitorio fu poi ridotto e dalla libera circolazione dei lavoratori si passò alla libera circolazione dei cittadini. Malgrado le limitazioni, «il prodotto di questa fase è tutt’altro che trascurabile: la Cee riconosce infatti una cittadinanza specializzata che per la prima volta viene sganciata da un’appartenenza nazionale per essere collegata a un mercato comune» (Margiotta 2014: 35). Ed è proprio a partire da questo nucleo originario che si è potuto procedere verso la progressiva integrazione dei diritti fondamentali in ambito comunitario.

In quest’ambito, un ruolo determinante è stato svolto dalla Corte europea di giustizia la quale, non senza ambivalenze, ha saputo sfruttare i vuoti normativi presenti nell’ordinamento europeo per procedere ad un ampliamento dei diritti di cittadinanza (Cartabia 2007, Rodotà 2007, Margiotta 2014). In pratica, la Corte ha utilizzato la tutela della libertà di circolazione e soggiorno per stabilire una serie di «*diritti soggettivi* da rivendicare direttamente e da proteggere nei confronti di tutti» (Margiotta 2014: 100). Il passaggio successivo



consiste nell'emancipare «i diritti fondamentali del cittadino europeo (soprattutto quelli civili) dalla libertà di circolazione, facendo diventare la cittadinanza il suo *status* primario» (Margiotta 2014: 164).

Un passaggio importante in questa direzione è rappresentato dalla Direttiva 2004/38/EC relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e delle loro famiglie di muoversi e risiedere liberamente nel territorio degli stati membri, che supera definitivamente le restrizioni che limitavano a determinate tipologie tale diritto<sup>5</sup>. La direttiva infatti, determina «le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari» estendendo quindi i diritti garantiti ai cittadini europei anche ai loro familiari, qualunque sia la loro cittadinanza e uscendo una volta per tutte dal rapporto che legava la cittadinanza all'originaria libertà di circolazione dei lavoratori.

Tale percorso di apertura è anche rintracciabile in almeno due sentenze della Corte europea di giustizia: il caso *Grzelczyk* (C-184/99 del 2001) e il caso *Zambrano* (C-34/09 del 2011). In entrambi i casi infatti, la Corte si è mossa attraverso il ricorso all'azione combinata delle disposizioni sulla cittadinanza e un'interpretazione estensiva dell'art. 20 TFUE, relativo alla cittadinanza europea e ai diritti da essa garantiti<sup>6</sup>.

Se infatti con la sentenza *Grzelczyk* la Corte ha affermato che «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi di loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla cittadinanza, il medesimo trattamento giuridico», con la sentenza *Zambrano* ribadisce che «l'art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell'Unione», aprendo la strada ad una sostanziale autonomizzazione della cittadinanza europea da quella nazionale.

Queste due sentenze segnano il superamento dell'interpretazione della cittadinanza europea in termini di mera libertà di circolazione delle persone:

<sup>5</sup> Si ricorda in particolare che l'articolo 7 della direttiva 2004/38 prevede che ciascun cittadino dell'Unione abbia il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro a condizione di essere un lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante, o di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi in detto Stato.

<sup>6</sup> Sono svariate le sentenze della Corte europea di giustizia che hanno avuto un ruolo nell'evoluzione dello statuto della cittadinanza europea. Oltre a quelle già menzionate si vedano *Micheletti* (C-369/90 del 1992) e *Zhu e Chen* (C-200/02 del 19 Ottobre 2004).

in entrambi i casi si riconosce che la cittadinanza europea costituisce uno status autonomo dei cittadini europei e gli Stati membri non possono adottare misure lesive nei confronti dei diritti da essa garantiti. Ed è proprio da questo percorso disegnato dalla Corte che riparte il dibattito sulla cittadinanza europea, alla ricerca di una possibile apertura verso una cittadinanza di *residenza*, capace di garantire gli stessi diritti a chiunque risieda sul territorio dell'Unione<sup>7</sup>. Si tratta di un modello di cittadinanza inclusiva che prenda atto dei cambiamenti incorsi nella società europea e della distanza che si è prodotta tra una nozione di cittadinanza legata all'appartenenza nazionale e il dato di fatto che fa della società europea una società multiculturale.

Non mancano spunti interessanti contenuti negli stessi Trattati. In particolare, il pacchetto dei diritti di cittadinanza previsti dall'art.20, paragrafo 2 del Trattato di Lisbona, è meglio specificato dagli art. 227 e 228 del TFUE (ex art. 194 e 195 del TCE), dai quali si evince che due dei diritti previsti dalla cittadinanza europea – il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo e quello di rivolgersi al mediatore europeo – riguardano in realtà «qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro».

Allo stesso modo, il principio di non-discriminazione «fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale», così come formulato dalla Carta dei diritti fondamentali (art. 21), non sembrerebbe per definizione applicabile ai soli cittadini. La stessa Carta dei diritti utilizza in maniera ambivalente sia il termine *persona* che *cittadino* a sottolineare che essa stessa si muove tra il riconoscimento di diritti universali e di diritti legati alla cittadinanza.

Tale apertura si scontra con scelte di natura politica messe in atto dai governi degli stati membri per fare fronte, da una parte, alle spinte provenienti dalle recenti ondate migratorie e, dall'altra, alla crisi dei sistemi di welfare a seguito della crisi economica.

Pertanto, le perplessità sollevate dalle sentenze della Corte cui sopra si è fatto riferimento, si sono tradotte, come nel caso del Belgio, in una modifica delle legge sulla cittadinanza in senso più restrittivo. Dopo aver intrapreso un cammino di apertura con la legge sulla cittadinanza del 2000, con la nuova

<sup>7</sup> Nel 1991 il Parlamento europeo, con la Risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione, era intervenuto sulla possibilità di istituire una cittadinanza europea fondata sulla residenza, con riferimento alla nozione di «persone residenti nell'Unione» (GUCE, C 326, 205, 16.12. 1991).

legge sulla cittadinanza entrata in vigore nel 2013, il Belgio ha introdotto misure restrittive, volte a limitare il principio dello *ius soli*<sup>8</sup>.

La stessa Corte di giustizia ha invertito la rotta con una serie di sentenze che, pur non sconfiggendo il percorso precedente, hanno finito per riportare l'esercizio dei diritti di cittadinanza all'interno dei confini previsti dalla libertà di circolazione ai sensi della Direttiva 2004/38. Ci si riferisce in particolare alla sentenza Dano (C-333/13 del 2013)<sup>9</sup> con la quale la Corte ha negato alla signora Dano le prestazioni richieste, dichiarando di non riscontrare nel caso in questione una violazione del principio di non discriminazione sancito dagli articoli 18 e 20 TFUE e disciplinato in maniera più specifica all'articolo 24 della Direttiva 2004/38<sup>10</sup>. La Corte, pur ribadendo che la cittadinanza europea costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri e che questo garantisce loro il diritto a non essere discriminati, rileva che tale diritto non è assoluto, ma deve sottostare alle condizioni e ai limiti previsti dai Trattati e dal diritto derivato. In particolare, l'articolo 24 della Direttiva stabilisce che il divieto di discriminazione opera solo nei confronti dei cittadini che abbiano diritto a soggiornare nel territorio dello stato ospitante ai sensi della Direttiva stessa. Il diritto a soggiornare, una volta passati i primi tre mesi, sussiste solo per i lavoratori o, nel caso di persone non economicamente attive, per coloro che dispongano «di risorse economiche sufficienti», così da non diventare «un onere a carico dell'assistenza sociale dello stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno» (articolo 7/b). Pertanto, secondo la Corte, uno Stato membro deve «avere la possibilità, ai sensi di detto articolo 7, di negare la concessione di prestazioni sociali a cittadini dell'Unione econo-

<sup>8</sup> Attualmente, le seconde generazioni che nascono in Belgio acquistano la cittadinanza (a condizione che i genitori abbiano risieduto nel territorio almeno cinque anni dei dieci precedenti la nascita del figlio); sono stati inoltre introdotti i test linguistici per la cittadinanza (elemento quanto meno contraddittorio in un paese che, come il Belgio, è contraddistinto da un'elevata conflittualità etno-linguistica interna).

<sup>9</sup> La signora Elisabeta Dano è una cittadina rumena che, insieme al figlio Florin, si è trasferita a vivere in Germania. Come si legge al punto 39 della sentenza «non aveva mai esercitato alcuna attività lavorativa né in Germania, né in Romania», né aveva mai cercato un impiego. Stabilitasi a Lipsia, alla signora Dano erano state riconosciute prestazioni per figli a carico (184 euro mensili) e, sempre per il figlio, un anticipo sulla pensione alimentare versato dal servizio di assistenza sociale alla gioventù e all'infanzia della città di Lipsia (133 euro mensili). In seguito aveva deciso di chiedere per sé prestazioni assicurative di base (Grundsicherung), previste dalla legislazione tedesca. La richiesta, presentata nel 2011 e nel 2012, era stata respinta dal Jobcenter Leipzig, non avendo la signora Dano un diritto di soggiorno in Germania. La signora Dano aveva proposto ricorso contro la decisione del 2012 e il giudice tedesco aveva ritenuto necessario rivolgersi alla Corte.

<sup>10</sup> In una sentenza dello stesso anno, Brey (C140/12), la Corte aveva invece dimostrato una maggiore apertura.

micamente inattivi che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di un altro Stato membro pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno» (punto 78 della sentenza), come conseguenza inevitabile della Direttiva 2004/38 (punto 77 della sentenza). Vale solo la pena sottolineare che la Direttiva in questione stabilisce anche che «il ricorso da parte di un cittadino dell'Unione o dei suoi familiari al sistema di assistenza sociale non dà luogo automaticamente ad un provvedimento di allontanamento» (articolo 14/3).

Non è questa la sede per approfondire gli aspetti giuridici di una sentenza che evidenzia come il terreno di scontro tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea non sia il generico riconoscimento del diritto alla libera circolazione, ma l'esercizio dei diritti sociali e in particolare l'accesso alle garanzie offerte dai sistemi di welfare da parte di cittadini di altri stati membri. La tripartizione tra diritti civili, politici e sociali, che da Marshall in poi è alla base di ogni dibattito sulla cittadinanza, e alla quale non è estranea nemmeno la cittadinanza europea, solleva una serie di questioni quando ad essere chiamati in causa sono i diritti sociali, a cui è riconducibile un impegno economico da parte dello stato (Ferrera 2005) e nei confronti dei quali gli stati membri rivendicano un'autonomia di gestione. Da questo punto di vista, non stupiscono le dichiarazioni di Theresa May – Ministro dell'Interno del Governo Cameron – che in una lettera pubblicata sul Sunday Times il 30 agosto 2015, in piena crisi migratoria, ha annunciato che il governo inglese avrebbe adottato misure restrittive nei confronti dei migranti provenienti dall'area comunitaria, i quali avrebbero dovuto dimostrare di avere risorse sufficienti per mantenersi, al fine di evitare un onere troppo gravoso per il sistema di welfare inglese. Così come non stupisce la politica dei rimpatri avviata dal governo belga negli ultimi anni nei confronti di cittadini comunitari disoccupati<sup>11</sup>.

Ciò è in contrasto con il richiamo frequente al principio di solidarietà – politica, economica e sociale – più volte ribadito dal Trattato di Lisbona e dalla Carta dei diritti fondamentali (Capo IV dedicato alla solidarietà) e al quale la stessa cittadinanza fa riferimento. «Non sembra più contestabile, infatti, la considerazione per cui, istituendo la cittadinanza dell'Unione e riconnettendo a essa il diritto di circolare al suo interno, i Paesi membri abbiano accettato una certa solidarietà finanziaria dei cittadini di uno Stato con quelli degli altri, specie quando le difficoltà cui va incontro il beneficiario del diritto di soggiorno sono di carattere temporaneo» (Triggiani 2011: XXVIII).

<sup>11</sup> Ha destato scalpore il caso di Silvia Guerra, cittadina italiana, che a dicembre del 2013, a causa della sua condizione temporanea di disoccupata, ha ricevuto un decreto di espulsione dal Belgio, dove risiedeva dal 2010, con la motivazione che costituiva un peso per l'assistenza sociale belga.

*Conclusioni: il contributo della cittadinanza europea al dibattito sulla cittadinanza*

Il rapporto che lega la cittadinanza europea a quella nazionale lascia intravedere le conseguenze dei mutamenti che negli ultimi decenni hanno ridefinito la nozione moderna di cittadinanza. L'intensificarsi dei processi migratori e la progressiva affermazione di società multiculturali, gli accresciuti livelli di mobilità propri di un mondo globalizzato (Sassen 2006, Urry 2007, Recchi e Favell 2009, Favell e Recchi 2008, Recchi 2013), le conseguenti disparità che un certo modo di intendere la globalizzazione ha fatto emergere sul piano dei diritti (Chatterje 2004), la rinascita di un cosmopolitismo su scala globale (Archibugi e Held 1995, Benhabib 2006), la crisi dei sistemi di *welfare* nei paesi industrializzati (Donati 1993, Pennacchi 1997, Ferrera 1998), nuove forme di partecipazione e di cittadinanza attiva (Crick e Lockyer 2010, Moro 2013) sono solo alcuni dei fattori che hanno riaperto il dibattito sulla cittadinanza.

Il contributo che l'istituzione della cittadinanza europea ha fornito a tale dibattito non è esente da contraddizioni: dalle brevi riflessioni fin qui avanzate si evince che la cittadinanza europea si muove in maniera altalenante tra un legame che la àncora a quella nazionale e l'aspirazione a presentarsi come la forma più avanzata al mondo di cittadinanza sovranazionale, interprete di un ordine cosmopolitico su scala locale. Infatti al di là dei progetti utopistici di chi ha visto nell'Europa il futuro del cosmopolitismo (Beck 2003 e 2005, Beck e Grande 2006), la cittadinanza europea è in realtà parte integrante di quel processo che è stato definito in termini di disaggregazione della cittadinanza: «l'Unione Europea è stretta fra tendenze contraddittorie, che la spingono verso norme di giustizia cosmopolitica per ciò che riguarda il trattamento di coloro che si trovano all'interno dei suoi confini, inducendola allo stesso tempo ad agire in base a concezioni westfaliane della sovranità illimitata nei confronti di coloro che si trovano al di fuori di essi» (Benhabib 2008: 63).

Le antinomie riscontrabili nello statuto della cittadinanza europea, riemergono con una certa evidenza se si guarda alle difficoltà che le istituzioni europee incontrano nel considerare la specificità dei cosiddetti cittadini dei paesi terzi, vale a dire lavoratori stabilmente impiegati in un paese dell'Ue, nel quale sono destinati a divenire residenti di lungo periodo, che godono dei diritti civili e sociali, ma sono solitamente esclusi da quelli politici. Si tratta di soggetti che vivono una condizione 'di confine' che li equipara per alcuni aspetti ai cittadini degli stati membri, ma li continua a considerare stranieri per altri (Kostakopoulou 2001).

Nei confronti di costoro, la letteratura ha recuperato la nozione di *denizenship* (Hammar 1990)<sup>12</sup>, come la condizione propria di chi si trova al confine

<sup>12</sup> La nozione affonda le sue radici in un processo previsto dalla common law inglese del XIII

tra la cittadinanza e la non-cittadinanza, sia in forma temporanea che permanente. Il concetto di *denizenship* è a tutti gli effetti un ibrido che da alcuni viene interpretato come un passaggio intermedio verso una piena cittadinanza e da altri come una condizione permanente, finalizzata alla conservazione di uno status privilegiato per i cittadini degli stati membri. Il suo essere una nozione di confine, la pone al di fuori degli schemi westfaliani, ma al tempo stesso non gli consente di fornire un contributo reale alla ridefinizione dello statuto della cittadinanza, nel momento in cui non è detto che veda nella cittadinanza il suo approdo finale. Secondo alcuni autori, la nozione di *denizenship* è stata superata nei fatti dall'idea di una «transnational membership» (Bauböck 1994) o di una «postnational membership» (Soysal 1994): le caratteristiche dei processi migratori globali e gli accresciuti livelli di interazione tra soggetti appartenenti a società diverse sia attraverso una mobilità fisica nello spazio che virtuale attraverso i media, produrrebbero delle società dai confini 'porosi', all'interno delle quali un numero crescente di cittadini sviluppa un senso di appartenenza o identificazione con diversi ambiti nazionali. Il potere di giurisdizione degli stati nazionali entra così in conflitto con questo sistema di appartenenze multiple transnazionali, che si traduce in una serie di modelli diversi che vanno dalla cittadinanza statale nel senso tradizionale del termine, con la variante della doppia cittadinanza, ai vari gradi della *denizenship*.

È a questo livello che la cittadinanza europea recupera la dimensione sociologica della cittadinanza rappresentata da quel riferimento all'essere «membri a pieno diritto di una comunità» (Marshall 1976: 24), dove per diritto non si intende una dimensione meramente giuridica, quanto una capacità di agire. In una prospettiva sociologica, la cittadinanza rinvia ad una condizione di piena partecipazione alla vita di una comunità, che solo attraverso la successiva aggettivazione – italiana, europea – assume una connotazione identitaria; gli stessi diritti vengono dopo rispetto a tale condizione esperienziale. Ne sono una prova le esperienze di vita di molti migranti che, pur godendo di un pacchetto di diritti spesso limitato, svolgono un ruolo attivo nella società civile, così come nel mondo economico. Si rinvia qui alla nozione di «cittadinanza materiale» (Baglioni 2009), riferita «alla qualità della vita e all'interazione delle persone che, in base alle loro condizioni economiche, sociali e culturali e in corrispondenza delle loro inclinazioni individuali, hanno ciascuna differenti visioni del benessere, differenti disponibilità di risorse e differenti possibilità di operare nel concreto» (Baglioni 2013: 269). Ne deriva una nozione di cittadinanza inclusiva, concentrata sulle reali possibilità di agire e di

secolo, in base al quale uno straniero poteva ottenere, per intervento della corona, alcuni privilegi, quali quello di possedere la terra (Walker 2008).

interagire delle persone, attenta al tema della realizzazione individuale.

Lo statuto della cittadinanza europea conferma il fatto che l'Unione europea si presenti come un interessante laboratorio di sperimentazione istituzionale e politica, mai definito fino in fondo (Moccia 2010). Nel suo muoversi in maniera non lineare tra aperture e chiusure, registra le contraddizioni del processo di integrazione, richiamando l'attenzione su un'Europa sociale e politica dai confini incerti. D'altro canto, «è certamente miope rendere avulsi i legami economici, politici ed istituzionali da un contesto valoriale anche a costo di 'perdere pezzi' nel lungo tragitto verso l'Europa unita (e forse federale). Essa non può essere sentita solo come necessità ma deve trarre ulteriore forza dalla propria vocazione a costituire un originale e non sostituibile processo di civiltà e, quindi, a divenire laboratorio di una nuova 'cittadinanza'» (Triggiani 2011: XXVIII). Probabilmente, la nozione di cittadinanza europea necessita attualmente di essere riconcettualizzata (Guild, Gortázar e Kostakopoulou 2014): alcune delle ragioni che ne hanno determinato l'istituzione hanno perso con gli anni la rilevanza che avevano nella prima formulazione, sostituite da altre che la rendono maggiormente ricettiva nei confronti dei mutati contesti internazionali.

### Bibliografia

- Archibugi D. e Held D. (a cura di) (1995), *Cosmopolitan Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Baglioni L.G. (2009), *Sociologia della cittadinanza*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Baglioni L.G. (2013), *Formale e materiale: la cittadinanza alla prova della società che cambia*, in Recchi E., Bontempi M. e Colloca C. (a cura di), *Metamorfosi sociali*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bauböck R. (2006), *Who are the citizens of Europe?*, in <www.eurozine.com>.
- Bauböck R. (a cura di) (1994), *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot, UK, Avebury.
- Beck U. (2003), *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, il Mulino, Bologna.
- Beck U. e Grande E. (2006), *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Bellamy R. e Warleigh A. (2001), *Citizenship and governance in the European Union*, Continuum Studies, London.
- Benhabib S. (2008), *Cittadini globali*, il Mulino, Bologna.
- Bettin Lattes G. (2002), *Le forme della cittadinanza*, in Bettin Lattes G. (a cura di), *Mutamenti in Europa. Lezioni di sociologia*, Monduzzi, Bologna.
- Cartabia M. (2007) (a cura di), *Diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, il Mulino, Bologna.
- Chatterje P. (2006), *Oltre la cittadinanza. La politica dei governati*, Meltemi, Roma.

- Commissione europea (2013), *Relazione 2013 sulla cittadinanza dell'Unione*, Commissione europea.
- Crick B. e Lockyer A. (2010), *Active Citizenship: What Could it Achieve and How?*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Donati P. (1993), *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Eurobarometer (2015), *Standard Eurobarometer 83, European Citizenship*, Eurobarometer.
- Faist T. (a cura di) (2007), *Dual citizenship in Europe. From nationhood to societal integration*, Ashgate, Farnham.
- Favell A. e Recchi E. (2008), *Eurostars and Eurocities: free movement and mobility in an Integrating Europe*, Blackwell, Oxford.
- Ferrera M. (1998), *Le trappole del Welfare*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, OUP, Oxford.
- Gargiulo P. e Montanari L. (2012), *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Ediesse, Roma.
- Guild E., Gortázar C. e Kostakopoulou D. (a cura di) (2014), *The Reconceptualization of European Union Citizenship*, Brill, Leiden.
- Habermas J. (1999), *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano.
- Hammar T. (1990), *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury, Aldershot.
- Kostakopoulou T. (2001), *Invisible citizens? Long-term resident third country nationals in the EU and their struggle for recognition*, in Bellamy R. e Warleigh A. (a cura di), *Citizenship and governance in the European Union*, Continuum Studies, London.
- Lippolis V. (1994), *La cittadinanza europea*, il Mulino Bologna.
- Margiotta C. (2014), *Cittadinanza europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Margiotta C. e Vonk O. (2010), *Nationality Law and European Citizenship: The Role of Dual Nationality*, EUI Working Papers, RSCAS 66, Robert Schuman Centre For Advanced Studies Eudo Citizenship Observatory.
- Marshall T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Utet, Torino.
- Moccia L. (2010), *Il 'sistema' della cittadinanza europea: un mosaico in continua evoluzione*, in Moccia L. (a cura di), *Diritti Fondamentali e Cittadinanza dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano.
- Moro G. (2013), *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma.
- Olsen E.D.H. (2013), *European Citizenship: Mixing Nation State and Federal Features with a Cosmopolitan Twist*, in «Perspectives on European Politics and Society», 14 (4): 505-519.
- Pennacchi L. (1997), *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma.
- Recchi E. (2013), *Senza frontiere. La libera circolazione delle persone in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Recchi E. e Favell A. (a cura di) (2009), *Pioneers of European Integration: Citizenship and Mobility in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Rigo E. (2007), *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma.
- Rodotà S. (2007), *Nel silenzio della politica i giudici fanno l'Europa*, in G. Bronzini e V. Piccone (a cura di), *La Carta e le Corti*, Chimienti, Taranto.



- Sassen S. (2006), *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton University Press, Princeton.
- Shaw J. (1998), *The interpretation of European Union Citizenship*, in «The Modern Law Review», 61 (3): 293-317.
- Soysal Y. (1994), *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago.
- Triggiani E. (a cura di) (2011), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari.
- Urry J. (2007), *Mobilities*, Polity Press, London.
- Walker N. (2008), *Denizenship and the Deterritorialization in the EU*, European University Institute Working Paper, Law 2008/08.
- Zolo D. (a cura di) (1999), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari.