

wvp

ISSN 2239-7345

2013-1/11-ECLI

Istituto Universitario di Studi Europei
Working Papers Series

<http://workingpapers.iuse.it>

ECLI
European and
Comparative Law
Issues

Francesca Strumia

Prospettive per l'Inclusione dei Cittadini di Paesi Terzi
nell'Unione Europea. Alcune Tendenze Contrastanti tra
Cittadinanza dell'Unione e Cittadinanza Nazionale





Indice generale

Introduzione.....	2
1.Cittadinanza dell'Unione e Inclusionione nell'Unione Europea.....	3
1.1.Cittadinanza dell'Unione e Nazionalità degli Stati membri.....	4
1.2.Cittadinanza dell'Unione e Diritti dei Cittadini di Paesi Terzi.....	8
2.Residenza, Naturalizzazione e Cittadinanza Nazionale.....	13
2.1.La Natura dei Requisiti per la Naturalizzazione nella Legislazione degli Stati Membri.....	14
2.2.Accesso alla Cittadinanza e Requisiti di Integrazione in Italia.....	15
2.3.Tendenze della Legislazione sulla Nazionalità negli Stati U.E.....	16
2.4.Leggendo tra le Righe dei Requisiti di Integrazione.....	18
3.Le Dissonanze della Cittadinanza in Europa.....	19
Conclusione.....	22



Prospettive per l'Inclusione dei Cittadini di Paesi Terzi nell'Unione Europea. Alcune Tendenze Contrastanti tra Cittadinanza dell'Unione e Cittadinanza Nazionale

Francesca Strumia*

Introduzione

Molteplici combinazioni di diritti di cittadinanza e titoli di residenza danno vita, nell'Unione Europea, a un'ampia gamma di *status* di appartenenza allo spazio giuridico e territoriale dei singoli Stati membri e dell'Unione: tra questi *status*, per esempio, si possono distinguere cittadini comunitari residenti in uno Stato membro diverso da quello di nazionalità, cittadini nazionali residenti in territori d'oltremare, cittadini di paesi terzi residenti di lungo periodo nella UE, residenti di lungo periodo nella UE trasferiti in uno Stato membro diverso da quello di ingresso, cittadini comunitari residenti in uno Stato terzo¹. Tale varietà di *status* segnala una frammentazione dei percorsi di inclusione nell'Unione Europea e nei suoi Stati membri e mette in dubbio il significato dell'appartenenza in Europa. In particolare, il concorso di diritti legati alla cittadinanza nazionale, e diritti legati alla cittadinanza dell'Unione contribuisce a rendere gli spazi di appartenenza degli Stati membri intercomunicanti, e i percorsi di inclusione ed esclusione nell'Unione Europea distinti ma interdipendenti.

Nell'intento di collocare alcune tessere del puzzle dell'appartenenza nell'Unione Europea, questo articolo esamina selezionati aspetti dei processi di inclusione ed esclusione negli Stati membri e nell'Unione, confrontando il relativo peso di cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione. In particolare, l'articolo si sofferma sulla giurisprudenza comunitaria sul rapporto tra cittadinanza dell'Unione, nazionalità e diritti dei cittadini di paesi terzi; e sui requisiti di integrazione nella legislazione degli Stati membri sull'immigrazione e l'accesso alla nazionalità. Il confronto di questi due formanti rivela due tendenze contrastanti²: se da un lato la giurisprudenza comunitaria spinge per un'apertura degli spazi giuridici di appartenenza dei singoli Stati membri, dall'altro la legislazione nazionale contribuisce a richiudere quegli stessi spazi.

La giurisprudenza comunitaria su cittadinanza europea, nazionalità e diritti dei cittadini di paesi terzi difende l'oggettività dei processi di inclusione ed esclusione, incanalando gli stessi, seppure mediati dalla cittadinanza nazionale, in un alveo di principi comunitari ben definiti³. Inoltre, le sentenze europee tracciano un'autonoma sfera di inclusione intorno alla cittadinanza dell'Unione, anche a prescindere dalla nazionalità⁴. In tal modo, la giurisprudenza in questione preme per la confluenza dei singoli spazi giuridici degli Stati

* SJD, Harvard Law School, Collaboratrice alla Ricerca, Università degli Studi di Torino, e Avvocato associato, Cleary Gottlieb Steen & Hamilton Milano. fstrumia@sjd.law.harvard.edu

¹Alcuni di questi diritti hanno fonte direttamente nei trattati. V., ad es., TFUE art. 21. Altri derivano dalla legislazione secondaria. V. ad es. dir. 2003/109/CE del Consiglio, 25-11-2003, in *G.U.U.E. L 16, 23-1-2004, 44*.

²Non è una sorpresa che la dissonanza emerga dal confronto tra formante giurisprudenziale per l'Unione Europea, e formante legislativo per gli Stati membri, piuttosto che da un confronto tra i soli formanti legislativi. Il formante legislativo a livello della EU, infatti, è in buona parte espressione delle stesse volontà politiche che orientano le scelte legislative a livello nazionale. L'interlocutore altro, in quest'ottica, sono i giudici comunitari, che hanno il delicato compito di interpretare le norme comunitarie, guidando i giudici nazionali nell'applicazione delle norme anche nazionali alla luce di quelle comunitarie.

³*Infra*, 1.1.

⁴*Infra* 1.2.



membri in un unico spazio di appartenenza comunitario. I requisiti di integrazione che popolano la legislazione degli Stati membri su residenza e nazionalità, al contrario, tendono a richiudere e isolare quegli stessi spazi. Tali requisiti infatti consentono valutazioni discrezionali delle autorità dei singoli Stati, e riaffermano il monopolio della nazionalità in materia di inclusione⁵.

Queste tendenze di segno opposto mettono in risalto una dissonanza tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione, e tra appartenenza agli Stati membri e appartenenza all'Unione Europea. Il concetto stesso di appartenenza si rifrange su *status* e condizioni diverse, dando luogo a distinzioni di trattamento di difficile spiegazione e a situazioni di limbo tra inclusione ed esclusione. Per riconciliare questa dissonanza, e ricomporre gradualmente il quadro dell'appartenenza nell'Unione Europea, è necessario ripensare diverse categorie, quali cittadinanza, residenza, presenza, considerandone i confini e gli effetti di inclusione ed esclusione. L'articolo muove un primo passo in questa direzione.

La prima parte ripercorre la giurisprudenza comunitaria su cittadinanza dell'Unione, nazionalità degli Stati membri e diritti dei cittadini dei paesi terzi. La seconda parte esamina i requisiti per l'immigrazione e la naturalizzazione che ricorrono nella legislazione degli Stati membri e le più recenti riforme della legislazione in questione. L'ultima parte evidenzia infine le dissonanze della cittadinanza in Europa e riflette sulle ripercussioni di tali dissonanze sulle categorie dell'appartenenza.

1. Cittadinanza dell'Unione e Inclusione nell'Unione Europea

Secondo le regole dei trattati, tra cittadinanza dell'Unione e cittadinanza nazionale corre un vincolo pressochè indissolubile. E' cittadino dell'Unione, secondo l'articolo 20 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE)⁶, chiunque abbia la nazionalità di uno Stato membro. La formula lapidaria del trattato racchiude una rinuncia implicita e una delega tacita. Rinuncia da parte dell'Unione a definire i confini della propria cittadinanza; delega agli Stati membri a decidere sull'inclusione e l'esclusione dal variegato gruppo delle "*peoples of Europe*". Questo popolo dell'Europa unita, a cui l'UE riconosce diritti di cittadinanza, e da cui anela a trarre un qualche cenno di legittimazione, è composto dunque di un coacervo di cittadinanze e di nazionalità riunite dalle parole dei trattati sotto il cappello della cittadinanza europea.

A prima vista, dunque, la cittadinanza dell'Unione non è un concetto che implichi un autonomo contenuto in termini di inclusione ed esclusione. Attribuisce, piuttosto, diritti e prerogative ad individui che altre cittadinanze selezionano "per procura". La vita della legge, si sa, è fatta di esperienza⁷. La vita della cittadinanza europea ne è la prova. L'esperienza di tale cittadinanza, attraverso la sua applicazione in giurisprudenza e le precisazioni della legislazione comunitaria secondaria, l'ha portata infatti a toccare più volte i temi dell'inclusione, dell'esclusione e dell'accesso alla nazionalità e dunque alla cittadinanza dell'Unione.

In particolare, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (di seguito CGUE) in materia di cittadinanza tocca i temi dell'inclusione e dell'esclusione dalla cittadinanza, nazionale ed europea, e dallo spazio giuridico e territoriale dell'Unione, in due linee di casi. Da un lato, la CGUE ha affrontato in diverse occasioni la questione

⁵ *Infra*, 2.1-2.3.

⁶ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, versione consolidata, in *G.U.U.E.* C83, 30-3-2010, 47.

⁷ O.W. Holmes, *The Common Law*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2005, 1.



del margine di discrezionalità da riconoscere agli Stati membri nell'individuare in concreto, tra i detentori della propria cittadinanza nazionale, i beneficiari dei diritti di cittadinanza dell'Unione⁸. Dall'altro, la Corte europea nell'ultima decade è stata più volte chiamata a pronunciarsi sui riflessi della cittadinanza dell'Unione, e dei diritti ad essa legati, sulla condizione di alcune categorie di cittadini di paesi terzi⁹.

Il carattere derivativo della cittadinanza dell'Unione la rende a prima vista impermeabile alle spinose questioni dell'inclusione e dell'esclusione¹⁰. La giurisprudenza comunitaria in materia ha gradualmente chiarito, però, come il contenuto giuridico della cittadinanza dell'Unione influenzi le scelte degli Stati membri in materia di nazionalità, di inclusione ed esclusione degli immigrati da paesi terzi e di riconoscimento di permessi di residenza di breve e lungo periodo sul loro territorio.

1.1. Cittadinanza dell'Unione e Nazionalità degli Stati membri

In linea di principio, come accennato sopra, la nazionalità di uno Stato membro è la chiave di accesso alla cittadinanza dell'Unione¹¹. La legislazione sulla nazionalità rimane una competenza esclusiva degli Stati membri, come ribadito già agli albori dell'era della cittadinanza europea con la dichiarazione sulla nazionalità annessa al Trattato di Maastricht¹². Gli Stati membri convenivano in tale dichiarazione che la questione di chi sia o meno cittadino di uno Stato membro ai fini dell'applicazione delle norme dei trattati comunitari deve essere risolta con esclusivo riferimento alla legislazione dello Stato membro in questione. Gli Stati membri sono liberi di depositare, e modificare, in qualsiasi momento, una dichiarazione su chi debba essere considerato loro cittadino ai fini dell'applicazione del diritto comunitario¹³.

Per sapere chi siano in concreto i cittadini dell'Unione, dunque, bisogna bussare alla porta degli Stati membri.

La CGUE ha però aperto, negli anni, varie breccie nella gabbia di diritto nazionale, in cui tali disposizioni relegavano la cittadinanza sopranazionale. Attraverso tali breccie, principi di diritto comunitario sono penetrati e venuti a informare le regole di diritto nazionale per individuare i beneficiari dei diritti di cittadinanza dell'Unione. Già la sentenza Micheletti¹⁴, pronunciata dalla CGUE ancora prima che la cittadinanza dell'Unione divenisse uno *status* giuridico ben definito con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, chiariva che la competenza degli Stati membri a determinare i modi di acquisto e perdita della cittadinanza va esercitata nel rispetto del diritto comunitario. Il signor Mario Vicente Micheletti era un odontoiatra cittadino italiano e argentino, da sempre residente in Argentina, al quale era venuto un giorno il desiderio di trasferire la sua attività di odontoiatra in Spagna¹⁵. Il governo della Cantabria, a cui Micheletti aveva

⁸Corte giust., sent. 7-7-1992, causa C-369/90, *Micheletti*, in *Racc.* I-04239 ss.; sent. 20-2-1999, causa C-192/99, *Kaur*, in *Racc.* I-01237 ss.

⁹Corte giust., sent. 19-10-2004, causa C-200/02, *Zhu e Chen*, in *Racc.* I-09925 ss.; sent. 8-3-2011, causa C-34/09, *Ruiz Zambrano*, in *Racc.* I-01177 ss.

¹⁰Cfr. D. Kochenov, *Rounding Up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressures from EU Citizenship*, EUI Working Paper RSCAS, 2010/23., 4 ss., che discute il carattere di "*ius tractum*" della cittadinanza europea.

¹¹TFUE, art. 20.

¹²Dichiarazione sulla Nazionalità di uno Stato Membro, allegata al Trattato sull'Unione Europea, in G.U.C.E. C191, 29-7-1992.

¹³*Ibidem*.

¹⁴Corte giust., sent. 7-7-1992, causa C-369/90, cit., par. 10.

¹⁵Par. 2-3.



richiesto una tessera di residenza comunitaria presentando il proprio passaporto italiano, aveva però respinto l'istanza del signor Micheletti. In base alla legge spagnola, infatti, in caso di doppia cittadinanza, prevale la cittadinanza dello Stato di residenza abituale della persona in questione. Il signor Micheletti dunque, secondo il governo spagnolo, non poteva esercitare il suo diritto di stabilimento in Spagna in quanto, benchè cittadino di uno Stato membro, non era residente in uno Stato membro¹⁶. Il signor Micheletti impugnò il provvedimento di diniego del governo della Cantabria. Il giudice adito sollevò una questione pregiudiziale di fronte alla CGUE chiedendo tra l'altro se una disposizione di diritto nazionale che, al pari di quella in questione, aveva l'effetto di privare il cittadino di uno Stato membro dei suoi diritti in base ai trattati per il solo fatto che lo stesso aveva anche la cittadinanza di uno Stato terzo fosse compatibile con le norme comunitarie in materia di libertà di stabilimento¹⁷. La Corte rispondeva che gli Stati membri, pur potendo determinare nel rispetto del diritto comunitario i modi di acquisto e perdita della loro nazionalità, non possono limitare gli effetti della cittadinanza attribuita da un altro Stato membro ai fini dell'esercizio di diritti di matrice comunitaria¹⁸. Uno Stato membro non può dunque subordinare il riconoscimento del cittadino di un altro Stato membro quale cittadino comunitario alla sua residenza abituale in uno Stato membro¹⁹.

Alcuni anni dopo la CGUE ribadì nella sentenza Kaur²⁰ che è competenza degli Stati membri decidere, nel rispetto del diritto comunitario, sui modi di acquisto e perdita della nazionalità. La sentenza Kaur giudicava compatibile con il diritto comunitario la legislazione sulla nazionalità del Regno Unito che distingueva varie categorie di "British nationals". Non a tutte le categorie di British nationals era riconosciuta una cittadinanza britannica piena, e ad alcune di queste la legislazione in questione non attribuiva tutti i diritti legati alla cittadinanza europea²¹. Ricadeva in una di queste ultime categorie la signora Kaur, cittadina britannica d'oltremare nata in Kenya e di origine asiatica,²² a cui, secondo il Regno Unito, non spettava la cittadinanza dell'Unione. Interpellata in merito al reclamo della signora Kaur, la CGUE stabiliva che il Regno Unito aveva legittimamente ed efficacemente indicato quali dei suoi "*nationals*" avessero diritto alle protezioni previste dai trattati, e dunque anche ai diritti della cittadinanza dell'Unione, con due dichiarazioni rese rispettivamente nel 1972 (all'ingresso del Regno Unito nella Comunità) e nel 1982 (in concomitanza con l'adozione di una nuova legge sulla nazionalità)²³.

Il contesto dei territori d'oltremare è comune anche a due successivi casi, in cui la Corte veniva chiamata a pronunciarsi sul margine di autonomia lasciato agli Stati membri nel distinguere tra diverse classi di detentori della propria nazionalità ai fini dell'esercizio dei diritti legati alla cittadinanza dell'Unione. Nella sentenza Eman e Sevinger²⁴, la Corte stabiliva che ai cittadini di uno Stato membro residenti in un territorio d'oltremare spetta la pienezza dei diritti di cittadinanza dell'Unione. La regola dell'articolo 17 TCE (oggi art. 20 TFUE) non richiede infatti alcuna condizione aggiuntiva alla cittadinanza di uno Stato membro per attribuire la cittadinanza dell'Unione²⁵. La pronuncia della Corte non diede soddisfazione però, nello specifico, alla pretesa dei signori Eman e Sevinger, entrambi

¹⁶Par. 5.

¹⁷Par. 6.

¹⁸Par. 10.

¹⁹Par. 11.

²⁰Corte giust., sent. 20-2-1999, causa C-192/99, cit.

²¹Par. 12.

²²Par. 11-12.

²³Par. 23-27.

²⁴Corte giust., sent. 12-9-2006, causa C-300/04, *Eman e Sevinger*, in *Racc.* I-08055 ss.

²⁵Par. 29.



cittadini olandesi residenti ad Aruba, che richiedevano l'iscrizione nelle liste elettorali per le elezioni dei deputati olandesi al Parlamento Europeo. Il governo olandese aveva rifiutato la relativa istanza con la motivazione che agli olandesi residenti ad Aruba non spettava un diritto di voto per il Parlamento Europeo²⁶. La Corte sosteneva in proposito che la cittadinanza dell'Unione non attribuisce un diritto incondizionato di elettorato attivo e passivo per il Parlamento Europeo²⁷. Gli Stati membri sono dunque liberi di determinare, nel rispetto del diritto comunitario, a chi spetti in concreto tale diritto. Una determinazione che fosse effetto di discriminazione sarebbe in violazione del diritto comunitario. La Corte sottolineava che nel caso in questione la scelta del governo olandese di riconoscere il diritto di voto al Parlamento Europeo agli olandesi residenti in uno Stato terzo, ma non agli olandesi residenti ad Aruba, lasciava adito a sospetti di discriminazione. Spettava però al giudice nazionale valutare in concreto la fondatezza di tali sospetti²⁸.

La libertà degli Stati membri di "scegliere" i detentori dei diritti legati alla cittadinanza dell'Unione incontra dunque un ulteriore limite. Limite che viene però subito mitigato con la coeva pronuncia della Corte nel caso Spagna contro Regno Unito²⁹. Negli stessi giorni in cui i signori Eman e Sevinger combattevano per il riconoscimento del proprio diritto di voto al Parlamento Europeo, la Spagna contestava di fronte alla CGUE la scelta del Regno Unito di riconoscere il diritto di voto per il Parlamento Europeo a quei residenti di Gibilterra che, anche se non cittadini dell'Unione, fossero *Qualified Commonwealth Citizens (QCC)*³⁰. Secondo la posizione del Regno di Spagna, una lettura sistematica delle norme del Trattato sulla Comunità Europea (di seguito TCE) sulla cittadinanza dell'Unione, e sulle elezioni del Parlamento Europeo portava alla conclusione che il diritto di voto al Parlamento Europeo spetta solo ai cittadini dell'Unione³¹. La CGUE non condivideva però la visione del governo spagnolo, e affermava invece che il diritto di voto al Parlamento europeo non è indissolubilmente legato alla cittadinanza dell'Unione. Gli Stati membri sono liberi di riconoscere tale diritto a classi di persone che abbiano legami particolari con il loro Stato e la loro nazione, per quanto non ne abbiano la cittadinanza, e non siano dunque cittadini dell'Unione³².

Nel giudicare sul delicato confine tra nazionalità e cittadinanza dell'Unione, e tra cittadinanza degli Stati membri e diritti di matrice comunitaria, la Corte dunque oscilla tra il rimettersi alle scelte degli Stati membri, e il segnare, tramite il richiamo ai principi di diritto comunitario, i confini oltre cui gli Stati membri non possono spingersi. Nei casi esaminati fin qui, la Corte interviene in materia di riconoscimento o diniego di diritti di matrice comunitaria a determinati gruppi di cittadini di uno Stato membro. In anni più recenti, la Corte è tornata a pronunciarsi sulla competenza degli Stati membri a decidere sui modi di acquisizione e revoca della nazionalità. La sentenza Rottman, a cui ci si

²⁶Par. 23-26. Il governo dei Paesi Bassi sosteneva che il Regno dei Paesi Bassi è diviso in tre parti, Paesi Bassi, Antille Olandesi e Aruba, che dal punto di vista del diritto internazionale sono tre entità distinte, e dunque possono ratificare trattati distinti. I trattati comunitari non sarebbero stati ratificati per Aruba.

²⁷Par. 53. La Corte sottolinea che l'art. 19 TCE (oggi articolo 20 TFEU) non attribuisce ai cittadini europei un diritto incondizionato di elettorato attivo e passivo per il Parlamento Europeo, ma si limita a riconoscere l'elettorato attivo e passivo per il Parlamento Europeo ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso dal proprio Stato membro di nazionalità.

²⁸Par. 72.

²⁹Corte giust., sent. 12-9-2006, causa C-145/04, *Regno di Spagna contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord*, in *Racc. I-07917 ss.*

³⁰Par. 20-27. Tale scelta era stata sancita con lo European Parliament Representation Act del 2003.

³¹Par. 36-39.

³²Par. 72-78. La Commissione precisa inoltre che «se è vero che il concetto di cittadinanza è fondamentale per l'Unione, lo stesso vale per l'impegno dell'Unione a rispettare l'identità nazionale dei suoi membri», id. par. 56.



riferisce, verteva sulla perdita della cittadinanza di uno Stato membro e sulla conseguente perdita dello *status* di cittadinanza dell'Unione nella sua interezza³³.

Cambia lievemente il contesto, ma non l'atteggiamento della CGUE, che conferma le linee della sua giurisprudenza precedente. Janko Rottman era un cittadino austriaco sotto indagine in Austria con l'accusa di aver tenuto alcuni comportamenti fraudolenti nell'esercizio della propria professione. In pendenza di indagini, il signor Rottman si trasferì in Germania e dopo aver maturato il periodo di residenza richiesto dalla legge tedesca sulla nazionalità ottenne la cittadinanza tedesca³⁴. La naturalizzazione come cittadino tedesco comportava, in base al diritto austriaco, l'automatica perdita della cittadinanza austriaca³⁵. Il signor Rottman nella sua domanda di naturalizzazione aveva taciuto di essere sotto indagine in Austria. Le autorità tedesche, venutene a conoscenza, revocarono la cittadinanza tedesca di Rottman con la motivazione che questa era stata ottenuta con l'inganno³⁶. Rottman rischiava a questo punto di rimanere apolide in quanto non avrebbe automaticamente riacquisito la cittadinanza austriaca a seguito della perdita di quella tedesca. Il tribunale tedesco a cui Rottman rivolse il suo appello contro la denaturalizzazione sollevò una questione pregiudiziale di fronte alla CGUE, chiedendo se l'applicazione delle regole di diritto tedesco sulla denaturalizzazione fosse in contrasto con le norme comunitarie sulla cittadinanza dell'Unione in un caso come quello del signor Rottman. L'applicazione di tali regole nel caso in questione avrebbe messo un cittadino europeo in condizione di perdere la cittadinanza dell'Unione e di rischiare l'apolidia³⁷. La CGUE, in risposta, si spinse un passo più avanti che nella sua giurisprudenza Micheletti, ribadendo che le scelte degli Stati membri in materia di attribuzione e perdita della nazionalità devono rispettare il diritto comunitario, e aggiungendo che, nella misura in cui tali decisioni si ripercuotono su diritti di matrice comunitaria, esse sono soggette a revisione sulla base del diritto comunitario³⁸. Nel caso del signor Rottman, un provvedimento di denaturalizzazione perseguiva, secondo la CGUE, un legittimo pubblico interesse che giustificava in linea di principio l'interferenza con i diritti legati alla cittadinanza europea. Spettava al giudice nazionale verificare, tramite una valutazione comparativa della perdita subita dal signor Rottman e del beneficio tratto dalla comunità, se tale interferenza rispettasse il principio di proporzionalità³⁹.

Nel merito, dunque, la CGUE, riconosce un certo spazio di manovra agli Stati membri. Sancisce però una nuova regola aurea secondo cui anche in materia di nazionalità, in linea di massima competenza esclusiva degli Stati membri, è necessario, in alcuni casi, un preciso scrutinio di diritto comunitario. Chi siano i cittadini dell'Unione lo decidono in prima istanza gli Stati membri secondo le proprie regole sui modi di acquisto e perdita della nazionalità. Un reticolo di principi di diritto comunitario, evolutosi in gran parte attraverso la giurisprudenza della CGUE, orienta però in concreto quel processo di decisione. In fin dei conti, l'autonomia di ogni singolo Stato nell'includere ed escludere dal proprio spazio di cittadinanza e nell'elargire o negare diritti legati alla cittadinanza dell'Unione è racchiusa entro ben definiti confini di diritto comunitario.

³³Corte giust., sent. 2-3-2010, causa 135/08, *Janko Rottman*, in *Racc.* I-01449 ss.

³⁴Par. 23-25.

³⁵Par. 26.

³⁶Par. 27-28.

³⁷Par. 35.

³⁸Par. 48.

³⁹Par. 55-56.



1.2. Cittadinanza dell'Unione e Diritti dei Cittadini di Paesi Terzi.

Il filone di giurisprudenza comunitaria esaminato nel paragrafo precedente illustra come i principi e i diritti legati alla cittadinanza dell'Unione condizionino l'autonomia degli Stati membri nel concedere e revocare la propria nazionalità. Questo paragrafo si concentra invece su alcuni casi in cui la CGUE interpreta i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione in maniera tale da limitare di fatto l'autonomia degli Stati membri nel riconoscere diritti di residenza sul proprio territorio e nell'applicare le proprie regole in materia di immigrazione. La lettura combinata di questi due filoni di casi consente di intravedere come la cittadinanza dell'Unione, per quanto derivativa di uno status che dipende dagli Stati membri, influenzi di fatto il quadro di inclusione ed esclusione dallo spazio territoriale e giuridico della UE.

Una continuità tra i due gruppi di casi in questione è nel fatto che entrambi riguardano individui ai margini della cittadinanza: cittadini di territori d'oltremare nel primo filone; immigrati di seconda generazione, cittadini per *ius soli* in tenera età, nel secondo. E' proprio nelle zone grigie della normativa che governa l'inclusione e l'esclusione, che la cittadinanza dell'Unione interviene a fare la differenza.

E' determinante per esempio, secondo una sentenza della CGUE del 2004, per Catherine Zhu e sua madre Man Lavette Chen⁴⁰. La signora Chen, cinese di nazionalità e moglie di un facoltoso imprenditore cinese, aveva deciso di dare alla luce la sua secondogenita Catherine a Belfast, nell'Irlanda del Nord⁴¹. Secondo la legge irlandese sulla nazionalità in vigore all'epoca, Catherine avrebbe acquisito alla nascita la cittadinanza irlandese e dunque di riflesso la cittadinanza europea⁴². La signora Chen aveva successivamente richiesto alle autorità del Regno Unito un permesso di residenza di lungo periodo per la piccola Catherine, cittadina europea, e per se stessa, sua familiare. Il governo britannico aveva però respinto la richiesta⁴³. L'*Immigration Appellate Authority* a cui la signora Chen aveva rivolto il suo appello contro tale diniego sollevò la questione pregiudiziale di fronte alla CGUE, chiedendo se in base alle norme di diritto comunitario si potesse riconoscere a una minore nella situazione di Catherine un diritto di residenza in uno Stato membro diverso da quello di nazionalità, e se, in caso di risposta affermativa, il diritto di residenza spettasse anche alla madre della bimba che ne aveva la custodia⁴⁴. La CGUE confermò che Catherine, cittadina comunitaria, e che rispettava tutte le condizioni finanziarie a cui il diritto di soggiorno dei cittadini europei è subordinato, aveva diritto di risiedere nel Regno Unito, dove era giunta a seguito del legittimo esercizio delle sue libertà di circolazione⁴⁵. Fino a tal punto, la pronuncia della Corte si fonda su una rigorosa applicazione delle norme sulla cittadinanza dell'Unione. La parte della pronuncia

⁴⁰Corte giust., sent. 19-10-2004, causa C-200/02, cit.

⁴¹Par. 8-9.

⁴²Par. 9-10.

⁴³Par. 14.

⁴⁴Par. 15.

⁴⁵Par. 42. La Corte respinge infatti l'argomento del governo britannico secondo cui Catherine non potrebbe validamente esercitare un diritto di soggiorno ai sensi del diritto comunitario in quanto l'acquisizione della sua cittadinanza irlandese, da cui tra origine il suo *status* di cittadina dell'Unione, sarebbe stata orchestrata al solo fine di consentirle di godere dei diritti previsti dai trattati. I giudici europei ribadiscono che ogni Stato membro è libero di decidere, nel rispetto del diritto comunitario, i criteri per l'attribuzione della propria nazionalità. Non spetta agli altri Stati membri limitare gli effetti di tale attribuzione ai fini dell'esercizio di diritti legati alla cittadinanza comunitaria. Fin qui la Corte riprende le linee della sua giurisprudenza Micheletti. Conferma l'autonomia degli Stati membri nel decidere della propria nazionalità; riafferma però anche che nei confronti di chi per effetto dell'attribuzione di una nazionalità europea, è cittadino comunitario, gli Stati membri non hanno titolo a sindacare sulla spettanza di diritti legati alla cittadinanza dell'Unione.



riguardante il diritto di residenza della signora Chen si basa invece su un'interpretazione estensiva del concetto di cittadinanza dell'Unione, che rappresenta il più forte elemento di novità di questo caso. La Corte osservava che, una volta riconosciuto il diritto di soggiorno della piccola Catherine nel Regno Unito, negare un parallelo diritto di soggiorno alla madre di Catherine che ne aveva la custodia avrebbe voluto dire privare di qualsiasi effetto i diritti di Catherine⁴⁶. Ecco che la cittadinanza europea, e i diritti ad essa legati, si riflettono sullo *status* di una cittadina extracomunitaria, attraendola in una sfera di inclusione che fa da alone alla cittadinanza comunitaria. Per ora è solo un permesso di residenza che matura nell'ombra della cittadinanza europea. Ma qualcosa si è già alterato nel rapporto tra norme sull'immigrazione, sulla nazionalità e sui diritti dei cittadini comunitari. La cittadinanza dell'Unione che è status derivativo di una scelta nazionale di inclusione, diventa a sua volta strumento di inclusione.

A questo strumento di inclusione, la CGUE ricorse ancora una volta in anni più recenti, a favore del genitore colombiano di due bambini nati in Belgio. Nel caso *Zambrano*⁴⁷, a cui ci si riferisce, la Corte compie un passo ulteriore. Mentre Catherine Zhu e la madre reclamavano diritti legati alla cittadinanza comunitaria nel contesto dell'esercizio di una libertà di circolazione, la situazione della famiglia *Zambrano* era "puramente interna" in base al diritto comunitario, e dunque, al di là dell'ambito materiale di applicazione del diritto comunitario. Né il signor *Zambrano* né i suoi bimbi nati in Belgio erano mai vissuti in uno Stato membro diverso dal Belgio⁴⁸. La CGUE colse l'occasione in questo caso per enunciare un nuovo test fondato sul "godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo *status* di cittadinanza dell'Unione"⁴⁹. Ove le norme e le decisioni degli Stati membri minaccino tale godimento, il diritto comunitario viene chiamato in causa, a prescindere dal fatto che siano state esercitate delle libertà di movimento. I piccoli *Zambrano*, se al padre custode non fossero riconosciuti un titolo di residenza, e un permesso di lavoro in Belgio, sarebbero privati del godimento effettivo dei propri diritti di cittadinanza, e probabilmente costretti a lasciare il territorio dell'Unione, né più né meno che nel caso di Catherine⁵⁰. Ancora una volta, dunque, la CGUE riconosce un diritto di residenza a un cittadino extracomunitario nella penombra della cittadinanza europea.

Il venire alla luce di un discorso sull'effettivo godimento dei diritti della cittadinanza dell'Unione, per quanto l'essenza di tali diritti, rimanga più che mai vaga⁵¹, è stato salutato da molti commenti con un misto di entusiasmo e di speranza. Alcuni vi hanno letto il segno di una definitiva emancipazione della cittadinanza dell'Unione dalle logiche del mercato comune⁵². Altri vi hanno intravisto gli albori di una nuova era per la protezione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea⁵³. Tutto questo nella confidente attesa che la

⁴⁶Par. 45.

⁴⁷Corte giust, sent. 8-3-2011, causa C-34/09, cit.

⁴⁸Par. 36-37.

⁴⁹Par. 42.

⁵⁰Par. 44.

⁵¹Cfr. F. Vecchio, Il caso Ruiz Zambrano tra cittadinanza europea, discriminazioni a rovescio e nuove possibilità di applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, in questa rivista, 2011, 1251, che sottolinea come nell'atteggiamento della Corte prevalga la prudenza. La Corte assume infatti un atteggiamento minimalista, non facendo espresso riferimento né a discriminazioni a rovescio, né a violazioni della Carta dei diritti fondamentali.

⁵²D. Kochenov, R. Plender, *EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance?, The Discovery of the Treaty Text in Eur. L. Rev.*, 2012, 371. V. anche I. Solanke, *Using the Citizen to bring the Refugee in: Gerardo Ruiz Zambrano v Office National de l'Emploi (ONEM)*, in *Modern L. Rev.*, 75, 2012, 106, che suggerisce che il caso *Zambrano* dà una risposta alla domanda che ci si è posti per molto tempo sul se i diritti legati alla cittadinanza europea differiscano in qualche misura dalle altre libertà di circolazione.

⁵³A. Von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkolj, *Reverse Solange-Protecting the Essence of EU Fundamental Rights against EU Member States*, in *C. Mkt L. Rev.*, 2012, 489, che suggeriscono che la sostanza dei diritti dello status di cittadino dell'Unione va interpretata alla luce della norma dell'articolo 2 TUE. La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione Europea potrebbe basarsi sull'applicazione di un paradigma *Solange* invertito. Al di là dell'ambito di applicazione della Carta dei Diritti



Corte chiarisse, con qualche caso successivo, dove cercare esattamente la sostanza dei diritti di cittadinanza dell'Unione.

In realtà però i chiarimenti giunti con la giurisprudenza successiva a Zambrano sono stati nel segno di un ridimensionamento delle aspettative iniziali. La Corte ha chiarito infatti che le situazioni in cui il godimento effettivo dei diritti di cittadinanza può ritenersi violato sono casi estremi, in cui l'applicazione della norma contrastante di diritto nazionale avrebbe l'effetto di costringere un cittadino europeo a lasciare il territorio dell'Unione⁵⁴. Secondo questa linea, la Corte ha distinto la situazione della signora McCarthy, cittadina britannica e irlandese, che reclamava un permesso di residenza nel Regno Unito, dove era sempre vissuta, per sé e per il coniuge jamaicano⁵⁵. La signora McCarthy non aveva mai esercitato una libertà di movimento e non era economicamente autosufficiente. La Corte osservava che nel suo caso nessun diritto legato alla cittadinanza europea era stato esercitato e la sostanza della cittadinanza europea non era in pericolo. Non c'era rischio, infatti, che la signora McCarthy dovesse lasciare il territorio dell'Unione⁵⁶. La Corte mantenne questo stesso punto di vista nel caso Dereci, che riuniva le istanze di diverse famiglie miste di cittadini europei e cittadini di paesi terzi⁵⁷.

Nel caso Iida⁵⁸ la Corte tornò su questi temi nel valutare la situazione di un cittadino giapponese coniugato, e poi separato da una cittadina tedesca, con cui era vissuto per un certo periodo in Germania. Quando la moglie tedesca e i figli della coppia, che erano cittadini giapponesi, americani (essendo nati negli Stati Uniti) e tedeschi, si trasferirono in Austria, il signor Iida rimase in Germania e richiese un permesso di residenza come familiare di un cittadino europeo, che gli venne negato⁵⁹. La Corte confermò che una persona nella situazione del signor Iida non ha diritto a un permesso di residenza come familiare di un cittadino comunitario⁶⁰. La CGUE colse inoltre l'occasione, nella sentenza Iida, per fare il punto della sua giurisprudenza sui rapporti tra cittadinanza dell'Unione e diritti dei cittadini di paesi terzi, precisando che le previsioni sulla cittadinanza europea non conferiscono di per sé nessun diritto ai cittadini di paesi terzi. In alcuni casi, però, come conseguenza dell'esercizio di una libertà di movimento da parte di un cittadino dell'Unione, vanno riconosciuti alcuni diritti derivativi anche ai cittadini di paesi terzi familiari del cittadino stesso⁶¹. In particolare:

- per consentire l'effettivo esercizio della libertà di circolazione da parte del cittadino europeo minore, è necessario riconoscere alcuni diritti al genitore che ne ha la custodia;
- per non scoraggiare l'esercizio della libertà di circolazione è anche importante riconoscere alcuni diritti al cittadino di un paese terzo coniugato con un cittadino europeo che si trasferisce per lavoro in un altro Stato membro e poi ritorna nello Stato membro d'origine. In quest'ultimo Stato, il cittadino del paese terzo deve avere dei diritti come riflesso della cittadinanza comunitaria del coniuge, altrimenti la libertà di circolazione di quest'ultimo sarebbe scoraggiata⁶²;

Fondamentali, gli Stati membri rimarrebbero autonomi nel garantire la protezione dei diritti fondamentali purché rispettino i valori di cui all'articolo 2 TUE. Qualora si verifici una violazione sistemica dei diritti fondamentali in uno Stato membro, tale da mettere in discussione le garanzie dell'articolo 2 TUE, i cittadini potrebbero invocare di fronte ai giudici nazionali la protezione del proprio status di cittadini dell'Unione e del godimento reale ed effettivo dei diritti collegati a tale *status*.

⁵⁴Corte giust., sent. 15-11-2011, causa C-256/11, *Murat Dereci*, non ancora pubblicato in *Racc.*, par. 66.

⁵⁵Corte giust., sent. 5-5-2011, causa C-434/09, *Shirley McCarthy*, in *Racc.* I-03375, par.14-17.

⁵⁶Par. 49-50.

⁵⁷Corte giust., sent. 15-11-2011, causa C-256/11, cit.

⁵⁸Corte giust., sent. 8-11-2012, causa C-40/11, *Yoshikazu Iida*, non ancora pubblicato in *Racc.*

⁵⁹Par. 23-29.

⁶⁰Par. 76 e 82.

⁶¹Par. 66-67.

⁶²Par. 70.



- infine ci sarebbero alcune situazioni molto specifiche in cui anche se non trovano applicazione le norme di diritto comunitario sul diritto di residenza dei cittadini di paesi terzi, e anche se il cittadino europeo di cui il cittadino di un paese terzo è familiare non ha esercitato una libertà di movimento, è comunque necessario riconoscere un diritto di residenza al familiare non cittadino comunitario per non violare il genuino godimento dei diritti di cittadinanza del cittadino comunitario⁶³.

La Corte riconosce che ciò che accomuna le situazioni sopradescritte è che si tratta di situazioni che a rigore rientrerebbero nella competenza degli Stati membri. In tutte queste situazioni, però, c'è un intrinseco collegamento con le libertà di circolazione di un cittadino europeo e, per rendere effettivo tale diritto, è necessario riconoscere diritti derivativi di residenza al cittadino di un paese terzo⁶⁴. E' così che la CGUE esplicita il potenziale della cittadinanza europea in termini di inclusione ed esclusione. Di per sé, la cittadinanza dell'Unione è uno *status* derivativo e conseguente alla nazionalità. Nell'esplicare i suoi effetti, però, tale cittadinanza attrae nella sua sfera anche alcuni individui che non sono cittadini ma che beneficiano comunque di una forma di inclusione nello spazio giuridico e territoriale dell'Unione⁶⁵.

Per i fautori di una cittadinanza europea emancipata dal mercato, e foriera di nuove prospettive per la tutela dei diritti fondamentali nella UE, le pieghe della giurisprudenza post-Zambrano portano probabilmente qualche disillusione. Le situazioni che mettono in discussione il genuino godimento della cittadinanza dell'Unione, e che dunque richiedono secondo il nuovo test della CGUE, uno scrutinio della legislazione nazionale, anche in mancanza dell'esercizio di una libertà di circolazione, sarebbero in ultima analisi un'esigua minoranza. Si tratterebbe di casi estremi in cui, in assenza di tutela, un cittadino dell'Unione correrebbe il rischio di dover lasciare del tutto l'UE⁶⁶. E' difficile pensare che tale ristretta rosa di casi possa fare da veicolo per nuovi standard di protezione dei diritti fondamentali.

Dal punto di vista delle regole che governano l'appartenenza e l'esclusione, invece, la giurisprudenza Zambrano segna un cammino importante⁶⁷. Costruendo sul precedente del caso Catherine Zhu, essa esprime la tentazione di ricollegare alla cittadinanza sopranazionale un'autonoma capacità di inclusione ed esclusione. Né alla signora Chen, né al signor Zambrano la Corte riconosce (o potrebbe riconoscere), invero, uno *status* di cittadinanza. La sua sentenza, però, in entrambi i casi, conferisce, ragionando in termini di cittadinanza sopranazionale, uno *status* di inclusione, a due individui che rimarrebbero altrimenti relegati nel girone degli esclusi. Per perseguire tale effetto di inclusione, la Corte parla di contenuto della cittadinanza dell'Unione, e di diritti ad essa connessi. Di per sé, però, il contenuto della cittadinanza dell'Unione si manifesta soltanto all'interno di un ristretto cerchio di adepti, la cui circonferenza ricalca quella della cittadinanza nazionale. Quello che la CGUE in concreto fa con il suo giudizio nei due casi in questione è tracciare una seconda circonferenza intorno alla prima. Nel cerchio che questa circonferenza delimita, concentrico ma di raggio più ampio rispetto a quello della nazionalità, la cittadinanza dell'Unione produce un effetto riflesso, estendendo un'ombra di tutela ad

⁶³Par. 71.

⁶⁴Par. 72. Si tratta infatti di diritti di residenza di TCNs al di fuori dell'ambito della direttiva 2004/38 e della direttiva 2003/109.

⁶⁵I. Solanke, *op. cit.*, 107, nel senso che la sentenza Zambrano riconosce un diritto del bambino alla tutela dei genitori. La decisione in questione ridurrebbe il carattere di "fortezza" dell'Europa unita assottigliando la distanza tra diritti dei cittadini e dei non cittadini, riconoscendo la possibilità che dai diritti dei cittadini derivino diritti per chi non è cittadino.

⁶⁶Corte giust. sent. 15-11-2011, causa C-256/11, *cit.*, par. 66.

⁶⁷I. Solanke, *op. cit.*, 109-110, che ricostruisce le reazioni alla sentenza Zambrano in Irlanda e Danimarca dove molti richiedenti il ricongiungimento familiare le cui domande erano state rigettate furono invitati a riproporre la propria domanda.



individui che, secondo le regole della prima cerchia, rimangono degli esclusi. Tra *insider* e *outsider*, si crea così un limbo dai contorni sfumati, in cui regole sulla nazionalità, la residenza e la cittadinanza dell'Unione si sovrappongono e si confondono. Anche se la Corte dissimula l'accaduto parlando di contenuto della cittadinanza, la domanda che si pone perentoria nell'ambito di tale limbo è dove cadano, o debbano cadere i margini della cittadinanza dell'Unione. La regola di coincidenza con la nazionalità, enunciata dai trattati e strenuamente difesa dagli Stati membri, comincia a scricchiolare.

Ci sono due possibili chiavi di lettura, dunque, per la giurisprudenza sul rapporto tra cittadinanza dell'Unione e cittadini di paesi terzi, di cui il caso Zambrano rappresenta, allo stato attuale, l'apice. Se la si guarda attraverso la lente dei diritti dei cittadini dell'Unione, lente che la Corte stessa proclama di applicare, la giurisprudenza in questione delude molte aspettative in tema di emancipazione della cittadinanza dalle logiche di mercato, e in tema di protezione di diritti fondamentali. Se la si guarda, invece, dal punto di vista dei cittadini di paesi terzi che orbitano intorno a quegli stessi cittadini dell'Unione, punto di vista che la Corte dissimula ma protegge in concreto, i casi in esame aprono una nuova potenziale frontiera per la cittadinanza dell'Unione.

La giurisprudenza comunitaria sulla cittadinanza dell'Unione, dove incrocia il tema dell'inclusione e dell'esclusione dallo spazio territoriale e giuridico dell'Unione, segnala un *trend* di apertura di tale spazio. Nei casi esaminati sopra, sul rapporto tra cittadinanza dell'Unione, e nazionalità, la Corte infatti da un lato insiste sulla necessità per gli Stati membri di rispettare, nel determinare i modi di acquisto e perdita della propria nazionalità, il diritto comunitario e i diritti legati alla cittadinanza europea⁶⁸; dall'altro, chiarisce che chi essendo cittadino di uno Stato membro, è cittadino dell'Unione lo è a tutti gli effetti e in ogni parte dell'Unione, per cui gli altri Stati membri non possono non riconoscergli i rilevanti diritti di matrice comunitaria⁶⁹. Nei casi sul rapporto tra cittadinanza dell'Unione e *status* dei cittadini di paesi terzi, la Corte riconosce, come discusso in questo paragrafo, un limbo di appartenenza in cui alcuni "esclusi" in base al diritto nazionale vengono attratti in uno spazio di inclusione su cui la cittadinanza dell'Unione proietta la sua ombra⁷⁰. Se le regole dei trattati chiudono e rimettono agli Stati membri la determinazione di chi è cittadino, la Corte, dunque, apre, e insinua gradualmente l'idea che tale determinazione non può che avvenire nel rispetto di ben chiari principi di diritto comunitario e nella consapevolezza della natura "europea" dello *status* di inclusione che la cittadinanza nazionale comporta.

Tale consapevolezza però, non sembra trovare corrispondenza, nelle concrete scelte degli Stati membri in materia di accesso alla nazionalità e di riconoscimento di diritti di soggiorno. Le legislazioni degli Stati membri sulla nazionalità sono quanto mai disomogenee, e le riforme più recenti in materia di immigrazione e naturalizzazione sembrano privilegiare una chiusura nel bozzolo dello stato nazione piuttosto che un'apertura a un concetto europeo di appartenenza. Dopo aver descritto in questa parte il *trend* di apertura della giurisprudenza comunitaria, la seconda parte di questo articolo si sofferma sulla legislazione di alcuni Stati membri sulla nazionalità e la residenza, mettendo in evidenza una tendenza di segno opposto.

⁶⁸Corte giust., sent. 2-3-2010, causa 135/08, cit.; sent. 7-7-1992, causa C-369/90, cit.

⁶⁹Corte giust., sent. 7-7-1992, causa C-369/90, cit.; sent. 12-9-2006, causa C-300/04, cit. La Corte chiarisce però che limiti sono ammissibili per quanto riguarda i diritti non strettamente legati alla cittadinanza, come per esempio, il diritto di voto al Parlamento Europeo.

⁷⁰Corte giust., sent. 8-3-2011, causa C-34/09, cit.; sent. 19-10-2004, causa C-200/02, cit.



2. Residenza, Naturalizzazione e Cittadinanza Nazionale.

Principi di diritto comunitario orientano la determinazione dei modi di acquisto e perdita della nazionalità nell'Unione Europea. L'ombra della cittadinanza dell'Unione si allunga sulle scelte degli Stati membri, temperandone l'autonomia e correggendo alcune decisioni di esclusione. Nonostante l'invadenza del diritto comunitario, sulla carta, ciascuno dei 28 Stati membri dell'Unione Europea è libero di decidere sui modi di acquisto e perdita della propria nazionalità⁷¹.

Gli Stati membri non si sono mai tirati indietro di fronte alla prospettiva di esercitare tale competenza e nell'esercizio della stessa continuano a mostrare velleità di indipendenza di giudizio e autonomia di scelta. La legislazione nazionale sull'accesso alla cittadinanza, in particolare, prevede un'ampia varietà di requisiti per la naturalizzazione e il contestuale acquisto della cittadinanza dell'Unione. Nonostante le tendenze di apertura insite nelle evoluzioni giurisprudenziali della cittadinanza europea e dei diritti ad essa collegati, le scelte legislative nazionali tendono piuttosto a chiudere il concetto di cittadinanza⁷². All'aspirante cittadino viene richiesto di dimostrare, a seconda dei casi, conoscenza della lingua, familiarità con la tradizione costituzionale e la storia dello Stato ospite, assimilazione nel suo tessuto sociale e culturale, adesione, in alcuni casi, ai suoi valori. Tale gamma di requisiti testimonia una protezione quanto meno cerimoniale dello spazio giuridico e territoriale della nazione ed estraneità all'idea di un'appartenenza europea. In spregio a qualsiasi idea di apertura, la cittadinanza rimane più che un diritto che si matura partecipando alla vita della comunità un privilegio concesso a discrezione delle autorità dello Stato. Le più recenti riforme della legislazione sulla nazionalità negli Stati dell'Unione Europea segnalano un'accentuazione piuttosto che un'affievolimento di tali tendenze di chiusura. Alcuni Stati membri hanno introdotto requisiti di "integrazione" non solo per l'accesso alla cittadinanza, ma ancora prima per l'ottenimento da parte di un potenziale immigrante di un permesso di residenza⁷³, confermando l'intenzione di rinforzare i confini concreti e ideali dello spazio giuridico dello Stato. L'auspicio di un aprirsi all'Europa che le sentenze della CGUE esaminate in precedenza esprimevano rimane del tutto ignorato in molte di queste scelte legislative. Lo conferma uno sguardo di maggiore dettaglio ai requisiti per la naturalizzazione che popolano la legislazione in materia e alle riforme intervenute in proposito negli ultimi anni.

⁷¹L'autonomia degli Stati membri a tal proposito è stata ribadita più volte. V. Dichiarazione sulla Nazionalità di uno Stato Membro, cit.; Corte giust., sent. 7-7-1992, causa C-369/90, cit., par. 10; sent. 19-10-2004, causa C-200/02, cit. par. 37.

⁷²Cfr. D. Kochenov, *Mevrouw De Jong Gaat Eten: EU Citizenship and the Culture of Prejudice*, in *EUI Working Papers*, 2011, 3-4, che osserva come la logica alla base delle leggi sulla nazionalità e dei requisiti di naturalizzazione sia quella di inserire stabilmente il cittadino nei "confini dello Stato". Al contrario la logica sottesa alla cittadinanza dell'Unione è quella di liberare i cittadini dagli effetti negativi della "container theory of society".

⁷³Cfr. S. W. Goodman, *Controlling Immigration through Language and Country Knowledge Requirements in West European Politics* 2011, che illustra i requisiti di "integration from abroad" introdotti in anni recenti nel Regno Unito, Danimarca, Germania e Paesi Bassi. V. anche d. lgs. 286/98 (T.U. Immigrazione) art. 4-bis, che prevede la sottoscrizione da parte degli immigranti in Italia, contestualmente all'emissione di un permesso di soggiorno, di un accordo di integrazione con il quale l'immigrante si impegna a raccogliere nel giro di un biennio un determinato numero di "crediti" tramite lo svolgimento di attività e l'acquisizione di conoscenze che dovrebbero provare la sua integrazione nel contesto civico, sociale e culturale italiano.



2.1. La Natura dei Requisiti per la Naturalizzazione nella Legislazione degli Stati Membri.

Le leggi sulla nazionalità degli Stati membri prevedono un'ampia gamma di requisiti per la naturalizzazione, spesso divergenti per natura e intensità da uno Stato all'altro. E' possibile comunque individuare alcune "famiglie" di requisiti che, seppure in diversa misura, sono rappresentate nella maggior parte delle scelte legislative in discussione.

Innanzitutto, quasi tutti gli Stati membri richiedono un periodo di residenza variabile da un minimo di tre a un massimo di 30 anni per la maturazione, da parte dell'immigrante, del diritto di richiedere, o a seconda dei casi, di ottenere, la naturalizzazione⁷⁴. In molti Stati, poi, per ottenere la cittadinanza è necessario dimostrare un livello minimo di conoscenza della lingua locale⁷⁵. Altri requisiti in molte delle legislazioni in esame fanno riferimento alla conoscenza della storia, delle leggi, della Costituzione e delle tradizioni costituzionali dello Stato in questione⁷⁶. In alcuni Stati ci si spinge anche più in là della richiesta di una conoscenza e il requisito è quello di dimostrare un'adesione o un impegno a rispettare le tradizioni, le leggi e i valori costituzionali⁷⁷. La disponibilità di risorse finanziarie per mantenersi è un ulteriore requisito che si incontra in diverse leggi sulla naturalizzazione⁷⁸, talvolta anche nella forma della richiesta della titolarità di una dimora nello Stato in questione⁷⁹. Agli aspiranti cittadini è richiesto poi, in molti Stati, di dimostrare l'assenza di carichi penali pregressi⁸⁰. Il procedimento di naturalizzazione talvolta comporta la rinuncia alla cittadinanza o alle cittadinanze precedenti⁸¹ e si conclude spesso con un giuramento di lealtà allo Stato di naturalizzazione⁸². Quest'ultimo requisito, per quanto nella maggior parte dei casi di carattere strettamente cerimoniale, riassume il significato dell'intero procedimento di naturalizzazione: l'intento è, nella maggior parte dei casi, quello di attrarre l'immigrante in una sfera di appartenenza "nazionale" in cui la dimensione della cittadinanza europea rimane in sordina.

Questa dimensione "nazionale" dei procedimenti di naturalizzazione traspare in particolare soffermandosi sui requisiti volti a verificare l'integrazione dell'immigrato o

⁷⁴In Belgio, per esempio, il periodo minimo di residenza per poter fare domanda per la cittadinanza è di 3 anni. Code de la nationalité belge, 1984 artt. 11-13, disponibile su www.eudo-citizenship.eu. In Austria, invece, si matura un diritto alla cittadinanza solo dopo 30 anni di residenza, anche se è possibile richiedere la concessione della nazionalità austriaca a discrezione delle autorità già dopo 10 anni di residenza in Austria. *Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985*, come modificata nel 2006).

⁷⁵E' così, per esempio, secondo la legge danese, sulla nazionalità, legge 422, 7-6-2004, consultabile al sito www.nyidanmark.dk; secondo la legge estone sulla nazionalità 19-1-1995, come modificata nel 2006, consultabile al sito www.eudo-citizenship.eu; secondo la legge francese, codice civile, art. 21-24.

⁷⁶Così per esempio in Germania, secondo la *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*, 22-7-1913, come modificata nel 2012, art. 10 consultabile al sito www.bundesrecht.juris.de; e secondo la legge greca sulla nazionalità, legge 3284/2004, come modificata nel 2010, consultabile al sito www.eudo-citizenship.eu.

⁷⁷E' questo il caso, per esempio, in Germania, *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*, 22-7-1913, cit.; e in Francia, codice civile, art. 21-24, dove l'articolo in questione richiede un'assimilazione nella comunità francese come requisito per la nazionalità.

⁷⁸V., ad es. per la Germania *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*, 22-7-1913, cit.; per la Finlandia, legge 359/2003 come modificata dalla legge 974/2007, art. 13, consultabile in inglese sul sito www.finlex.fi.

⁷⁹E' così in Polonia, secondo la legge sulla cittadinanza del 2009, che ha modificato la legge sulla cittadinanza 15-2-1962; consultabile al sito www.eudo-citizenship.eu.

⁸⁰Mentre quasi tutte le leggi sulla nazionalità pongono delle restrizioni alla naturalizzazione nel caso di persone che rappresentino un pericolo per la pubblica sicurezza, o permettono di considerare eventuali carichi penali nell'ambito della valutazione discrezionale delle autorità competenti sulla concessione della cittadinanza, l'assenza di condanne pregresse è un preciso requisito legislativo, per esempio, in Lussemburgo, secondo la legge sulla nazionalità, 23-10-2008 consultabile al sito www.legilux.public.lu; e in Germania, secondo la *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*, 22-7-1913, cit.

⁸¹E' il caso dell'Austria, *Staatsbürgerschaftsgesetz 1985*, cit. e della Repubblica Ceca per esempio. Nel caso di quest'ultima, è in discussione una riforma della legge sulla nazionalità che potrebbe portare delle attenuazioni di questo requisito. V. *infra* par. 2.3.

⁸²E' così per esempio in Estonia, legge 19-1-1995 cit., e in Grecia, legge 3284/2004, cit.



aspirante cittadino nel tessuto nazionale. Tali requisiti, come accennato sopra, hanno varie espressioni; in alcuni casi è richiesta una dimostrazione di conoscenza di determinati contenuti storici, giuridici e civici; in altri casi, si richiede anche la prova di un'adesione a tali contenuti; spesso la verifica di tali requisiti avviene tramite veri e propri test di cittadinanza. I requisiti di integrazione rappresentano in ogni caso un gradino di selezione tramite cui lo Stato nazione sembra voler proteggere una sua continuità culturale e costituzionale, assicurandosi che l'ammissione di nuovi individui "membri" non ne diluisca la coesione. I prossimi due paragrafi esaminano, rispettivamente, i modi e i tempi per la valutazione di integrazione degli immigrati in Italia e in alcune altre giurisdizioni europee che hanno introdotto riforme in materia in anni recenti.

2.2. Accesso alla Cittadinanza e Requisiti di Integrazione in Italia

Le norme italiane sull'accesso alla cittadinanza⁸³ sono in sostanza immutate da un ventennio nonostante i ripetuti dibattiti sul loro contenuto, e le frequenti proposte di riforma che si sono succedute negli ultimi vent'anni, senza mai raccogliere i necessari consensi politici⁸⁴. Nella vigenza di una legge che privilegia tuttora i rapporti di sangue come elemento qualificante per l'accesso alla cittadinanza, si discute, in particolare, di rafforzare, in Italia, il ruolo dello *ius soli*⁸⁵. Al centro del dibattito sono gli immigrati di seconda generazione, e della cosiddetta "generazione 1.5", quelli cioè giunti in Italia in tenera età insieme ai genitori, ma che in Italia non sono nati. Allo stato attuale, il percorso per la cittadinanza è lungo, ma relativamente diritto, per gli immigrati di seconda generazione. Questi ultimi possono ottenere la cittadinanza italiana per dichiarazione se al compimento del diciottesimo anno di età dimostrano di aver risieduto in Italia senza interruzioni fin dalla nascita⁸⁶. Per gli immigrati cresciuti, ma non nati in Italia, la legge attuale non prevede invece nessuna facilitazione. La cittadinanza italiana può essere loro riconosciuta soltanto secondo i criteri generali di naturalizzazione, e cioè facendo richiesta al Ministero dell'Interno, una volta maggiorenni, con la dimostrazione di dieci anni di residenza ininterrotta in Italia⁸⁷. La cittadinanza italiana non è, in questo caso, un diritto, ma il frutto di una concessione discrezionale del Ministero dell'Interno⁸⁸. Per gli immigrati della generazione 1.5, come per tutti gli immigrati non nati in Italia, non c'è, dunque, nessuna garanzia, neanche in prospettiva, di una sicurezza di *status*. E' probabile che i dibattiti dei giorni nostri portino nel prossimo futuro a un cambiamento della legislazione in questione. Nell'ambito di tale cambiamento forse cambieranno anche altri requisiti per

⁸³Legge 5-2-1992, n. 91.

⁸⁴Per un quadro delle proposte di riforma che si sono succedute nei due decenni di vigenza della legge 91/1992 V., G. Zincone, M. Basili, *Country Report: Italy*, in *EUDO Citizenship Observatory*, Istituto Universitario Europeo, 2013, consultabile sul sito www.eudo-citizenship.eu, 11-14.

⁸⁵Per una traccia della proposta di riforma della legge sulla cittadinanza del Ministro dell'Integrazione nel governo Letta, Cecile Kyenge, V. L. Eduati, *Cittadinanza, prime aperture del centro destra. E la Kyenge esclude lo "ius soli" all'americana*, in *Huffingtonpost.it*, 7-5-2013.

⁸⁶Legge 5-2-1992, n. 91, cit., art. 4. Il Ministero degli Interni ha chiarito in una circolare del 2007 che il requisito della residenza ininterrotta in Italia ai fini dell'acquisto della cittadinanza va valutato con una certa flessibilità tenendo in considerazione le nuove esigenze sociali, di studio e di lavoro che possono richiedere trasferimenti fuori dal territorio nazionale per brevi periodi. Ministero degli Interni, Legge 5 febbraio 1992 n. 91 "Nuove Norme sulla Cittadinanza" – Evoluzione di alcune linee interpretative, circolare 5-1-2007, Prot. K.60.1.

⁸⁷Legge 5-2-1992, n. 91, cit., art. 9.

⁸⁸Cfr. Ministero degli Interni, circolare 5-1-2007, cit.



l'accesso alla cittadinanza, in linea con le più recenti tendenze europee. L'Italia, infatti, è attualmente in controtendenza rispetto a molti altri Stati membri, in quanto la sua legge sulla naturalizzazione non prevede requisiti di integrazione. Non è richiesto agli aspiranti cittadini di conoscere la storia italiana o di aderire alla tradizione costituzionale dello Stato⁸⁹. E' vero, però, che in base a riforme di anni recenti, l'Italia impone ai propri immigrati un percorso di integrazione fin dal giorno dell'ottenimento di un permesso di soggiorno. Le fasi, e le tappe di tale percorso di integrazione, sono oggetto di uno specifico accordo tra lo Stato italiano e l'immigrato. A quest'ultimo possono essere riconosciuti, o a seconda dei casi decurtati, una serie di crediti, sulla base, tra l'altro, di esperienze di lavoro e di studio, della conoscenza linguistica, dell'impegno in attività di volontariato, della titolarità di un contratto di affitto o della proprietà di una casa in Italia⁹⁰. In una certa misura dunque, i requisiti di integrazione, sono anticipati rispetto al momento della domanda per la cittadinanza, e processo di integrazione e processo di naturalizzazione si pongono come due fasi distinte, ma complementari, di un unico cammino di inclusione, incentrato in ogni caso su esperienze e conoscenze prettamente italiane.

2.3. Tendenze della Legislazione sulla Nazionalità negli Stati U.E.

Il focus sulla conoscenza e l'esperienza delle tradizioni, dei valori e delle leggi dello stato ospite è una costante anche nelle riforme intervenute più di recente nella legislazione sulla nazionalità di altri Stati membri. Alcune riforme dell'ultimo decennio testimoniano l'intento di intensificare piuttosto che diluire la dimensione nazionale del processo di inclusione. Lo dimostra il grande successo dei "test di cittadinanza" che molti Stati membri hanno formalizzato come tappa obbligata del processo di naturalizzazione⁹¹. In Gran Bretagna, per esempio, l'Immigration and Nationality Act 2002 ha introdotto il famigerato "*life in the UK test*". Il test in questione è un requisito per ottenere il *legal settlement*, cioè una forma di residenza a tempo indeterminato in Gran Bretagna oppure, qualora non sia già stato sostenuto al momento dell'acquisizione del *legal settlement*, per ottenere la cittadinanza britannica⁹². Il test comprende 24 domande e può essere preparato attraverso la lettura di un manuale per i nuovi residenti che viene aggiornato periodicamente⁹³. Nel quadro di una complessiva stretta delle misure sull'immigrazione in Gran Bretagna, il Parlamento britannico aveva approvato nel 2009 ulteriori requisiti per la naturalizzazione, che introducevano fra l'altro un requisito di "*active citizenship*". L'aspirante cittadino, cioè, doveva intraprendere una qualche forma di servizio alla comunità per poter accedere alla cittadinanza nazionale. Una scelta di questo tipo acuiva senz'altro il *focus* dei processi di naturalizzazione sull'appartenenza alla comunità politica

⁸⁹L'amministrazione che concede la cittadinanza terrà in conto, comunque, nell'ambito della propria valutazione discrezionale, il percorso di integrazione dello straniero nel tessuto sociale del Paese, prendendo in considerazione elementi quali la sua vita familiare e sociale, la qualità della sua permanenza sul territorio, e altri elementi che consentano di verificare l'autenticità della sua aspirazione a diventare italiano. Ministero degli Interni, circolare 5-1-2007, cit.

⁹⁰D. lgs. 286/1998, cit., art. 4-*bis*. Il testo dell'accordo di integrazione può essere consultato in diverse lingue sul sito www.interno.gov.it.

⁹¹Cfr. S.W. Goodman, *op.cit.*, 237.

⁹²V. British Nationality Act 1981, come modificato dall'Immigration and Nationality Act, 2002 art. 6 e Schedule 1, consultabile al sito www.legislation.gov.uk.

⁹³I dettagli sul test e il suo contenuto possono essere consultati sul sito della UK Border Agency, www.ukba.homeoffice.gov.uk.



e sociale della nazione e sull'impegno per la sua prosperità. Tale requisito, oggetto di svariate critiche,⁹⁴ è stato successivamente abbandonato⁹⁵. I percorsi per la naturalizzazione sono stati oggetto di riforma in anni recenti anche in Lussemburgo, dove una legge del 2008 è intervenuta a modificare i precedenti requisiti allungando il periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione e introducendo anche in Lussemburgo una prova di integrazione che si supera attraverso una dimostrazione di conoscenza di almeno una delle tre lingue ufficiali, e attraverso la frequenza di corsi di cittadinanza⁹⁶. Ancora una volta l'intervento di riforma è in senso restrittivo e nella direzione di una chiusura parziale dello Stato nazione all'ingresso di nuovi cittadini.

Nel segno di una parziale chiusura sembra muoversi anche la riforma della cittadinanza attualmente in corso di discussione nella Repubblica Ceca⁹⁷. La riforma in esame propone da un lato di ammorbidire le disposizioni esistenti in materia di doppia cittadinanza e di accesso alla nazionalità per gli immigrati di seconda generazione. Dall'altro, però, in tema di requisiti generali per la naturalizzazione, introduce un test di conoscenza civica, e un più ampio requisito di integrazione nella Repubblica Ceca. Tale requisito, che fa riferimento alla prossimità tra aspirante cittadino e Repubblica e alla sua integrazione nella vita sociale, offre l'appiglio giuridico per un'espansione dei margini di discrezionalità delle autorità amministrative nella concessione o nel diniego della cittadinanza⁹⁸.

Proprio da questo ultimo punto di vista, i requisiti di integrazione che stanno fiorendo nella legislazione sulla nazionalità di diversi Stati membri si pongono come un'arma a doppio taglio. I test di cittadinanza, e in generale i requisiti di familiarità con la tradizione costituzionale e il tessuto sociale e civico dello Stato ospite, sono presentati infatti dai governi che li adottano come tappe di un processo di accoglienza e integrazione del nuovo cittadino. Si è osservato, però, che gli stessi tradiscono un intento di selezione ed esclusione⁹⁹. Nella misura in cui la valutazione dell'integrazione è basata su esperienze di vita concreta e dettagli fattuali, essa apre la via a un sindacato discrezionale sulla vita dell'immigrato e aspirante cittadino nel paese ospite. Nelle pieghe di tale sindacato si annidano, per le autorità preposte alla valutazione, molte opportunità di giustificare un'esclusione. A corroborare la tesi che di esclusione più che di integrazione si tratti, è stato sottolineato come i requisiti di integrazione siano al centro di una tendenziale convergenza tra struttura della legislazione sulla naturalizzazione e struttura della legislazione sull'immigrazione¹⁰⁰. Alcuni Stati membri che impongono test di cittadinanza agli aspiranti cittadini hanno infatti apportato in anni recenti riforme alla propria legislazione sull'immigrazione, introducendo un requisito di integrazione pre-ingresso. Chi aspira a ottenere un visto e un permesso di soggiorno negli Stati in questione è tenuto ad apprendere *ex ante* una serie di contenuti rispetto alla storia, alle leggi e alle tradizioni

⁹⁴V. ad es. C. Joppke, *How Liberal are Citizenship Tests?* in R. Bauböck, C. Joppke (cur.), *How Liberal are Citizenship Tests*, in EUI Working Papers, 2010, 1-3.

⁹⁵C. Sawyer, H. Wray, *Country Report: United Kingdom*, in *EUDO Citizenship Observatory*, Istituto Universitario Europeo, 2012, consultabile sul sito www.eudo-citizenship.eu, 30.

⁹⁶Legge sulla nazionalità lussemburghese del 23-10-2008 consultabile sul sito www.legilux.public.lu. Il periodo di residenza per la naturalizzazione è stato aumentato con la legge in questione da 5 a 7 anni.

⁹⁷Cfr. A. Baršová, *Country Report: Czech Republic*, in *EUDO Citizenship Observatory*, Istituto Universitario Europeo, 2012, consultabile sul sito www.eudo-citizenship.eu, 15-19; v. anche T. Huddleston, *A restrictive liberalisation? Czechs follow EU trends on citizenship*, in MIPEX Blog, 13-11-2012, consultabile su www.mipex.eu.

⁹⁸A. Baršová, *op.cit.*, 18.

⁹⁹S.W. Goodman, *op.cit.*, 236.

¹⁰⁰*Op. cit.*, 251-52.



del futuro Stato ospite e a sostenere una prova in tal senso. Chi ha studiato in dettaglio tali riforme vi ha scorto gli inevitabili segni di una scelta di chiusura ed esclusione¹⁰¹.

2.4. Leggendo tra le Righe dei Requisiti di Integrazione

Il dibattito sulla legittimità e la funzione dei requisiti di integrazione è acceso in dottrina. A sostegno della loro legittimità è stato sostenuto che è prerogativa di una democrazia liberale quella di richiedere a chi vuole entrare a far parte della sua comunità determinate conoscenze¹⁰². L'inevitabile effetto di esclusione di tali requisiti, che potrebbe metterne in dubbio la legittimità, può essere temperato rendendo trasparenti e accessibili i mezzi per acquisire le necessarie conoscenze e consentendo di ripetere più volte i relativi test a chi non avesse successo al primo tentativo¹⁰³. I requisiti in questione diventerebbero illegittimi però se dal testare una conoscenza si passasse a pretendere di valutare un'attitudine interiore dell'aspirante cittadino, richiedendo un'adesione o un impegno a sostegno di determinati valori. Una richiesta di tale natura sarebbe chiaramente illiberale¹⁰⁴. Secondo altre posizioni, i requisiti di integrazione ai fini della naturalizzazione sarebbero in ogni caso illegittimi, a prescindere dal *focus* su conoscenza o su adesione, in quanto rappresenterebbero la negazione di un dato di fatto¹⁰⁵: l'aver vissuto e operato nell'ambito di una determinata comunità politica e territoriale, maturando il necessario periodo di residenza per la naturalizzazione, è di per sé segno di appartenenza, senza necessità di imporre ulteriori, artificiali soglie di integrazione¹⁰⁶. Inoltre, l'imposizione di requisiti di integrazione agli aspiranti cittadini sarebbe anche una forma di inaccettabile disparità di trattamento: tramite tali requisiti, infatti, si allontana il godimento dei benefici della cittadinanza da individui che, con la propria contribuzione fiscale, hanno contribuito allo stesso modo dei già cittadini al sostegno materiale della comunità¹⁰⁷. Dal punto di vista della funzione dei requisiti di integrazione, si è osservato a loro sostegno che tali requisiti rappresentano un sostituto per il percorso educativo che l'immigrato non ha seguito nello Stato ospite¹⁰⁸. Gli stessi requisiti, inoltre, valorizzano la cittadinanza per l'aspirante cittadino, che, come ogni essere umano, è più propenso ad apprezzare ciò per cui ha faticato che non un dono acquisito senza sforzi¹⁰⁹. In senso contrario, altri hanno sottolineato come i requisiti di integrazione acuiscono il senso di alienazione di chi agli stessi è sottoposto¹¹⁰.

Al di là dei dibattiti sull'opportunità dei requisiti di integrazione è un dato di fatto che la loro diffusione nella legislazione europea sulla nazionalità e, in parte, sull'immigrazione, manifesta una tendenza di chiusura. Tali requisiti introducono infatti

¹⁰¹236 ss., che studiando i programmi di "integration from abroad" introdotti nel Regno Unito, in Germania, in Danimarca e nei Paesi Bassi, osserva come la prova che di esclusione più che di integrazione si tratti è data dal fatto che i relativi requisiti si applicano solo ad alcune specifiche categorie di migranti, come i migranti per ricongiungimento familiare, ma non ai migranti altamente qualificati o provenienti da determinati paesi "favoriti".

¹⁰²C. Joppke, *op. cit.*, 2-3, con riferimento in particolare a conoscenze linguistiche e di storia del paese ospite.

¹⁰³J. Carens, *The most liberal citizenship test is none at all*, in R. Bauböck, C. Joppke (cur.), cit., 20.

¹⁰⁴C. Joppke, *op. cit.*, 2-3.

¹⁰⁵D. Kochenov, *Mevrouw De Jong Gaat Eten*, cit., 5 e 11, secondo cui nè i test di lingua nè le domande sulla cittadinanza possono fare la parte della spontanea socializzazione dei nuovi arrivati.

¹⁰⁶J. Carens, *op. cit.*, 2.

¹⁰⁷D. Kostakopoulou, *What liberalism is committed to and why current citizenship policies fail this test*, in R. Bauböck, C. Joppke (cur.), cit., 15-16.

¹⁰⁸R. Hansen, *Citizenship Tests: an unapologetic Defense*, in R. Bauböck, C. Joppke (cur.), cit., 25.

¹⁰⁹26.

¹¹⁰D. Kochenov, *Mevrouw De Jong Gaat Eten*, cit., 5-6, che riflette inoltre sul fatto che l'imposizione di requisiti di integrazione sottolinea come l'aspirante cittadino debba ottenere un «sigillo di approvazione» dallo stato ospite.



una serie di filtri, dalle maglie più o meno strette, attraverso cui gli Stati membri setacciano i propri flussi di immigrazione, cercando un qualche criterio più o meno oggettivo per selezionare un campione particolarmente “desiderabile” di aspiranti cittadini e residenti.

L’effetto di chiusura che tali scelte comportano si manifesta in due modi. In un primo senso, si tratta di una chiusura rispetto all’Europa. Nonostante il significato anche europeo della naturalizzazione nella cittadinanza nazionale che trascina con sé anche lo *status* di cittadinanza dell’Unione, l’Europa, i suoi valori, le sue tradizioni, rimangono in secondo piano nel percorso di accesso a tale cittadinanza. I requisiti di integrazione fanno riferimento, infatti, alla storia, lingua, cultura, e società di uno specifico Stato membro. In un secondo senso, la chiusura si manifesta attraverso la perdita in oggettività dei processi di naturalizzazione. Nonostante il monito della CGUE, che ricorda regolarmente agli Stati membri i limiti comunitari della loro autonomia nel decidere sull’acquisto e la perdita della nazionalità, i requisiti di integrazione di fatto restituiscono alle autorità nazionali una significativa dose di discrezionalità nel concedere e negare la naturalizzazione, o diritti di soggiorno e residenza sul proprio territorio. Se i principi comunitari enunciati dalla CGUE tendono ad aprire i cancelli dell’ammissione e della cittadinanza, i requisiti di integrazione nelle leggi sulla nazionalità li richiudono, collocando al varco una guardia con ampi poteri. Si comincia dunque a intravedere una dissonanza nei processi di inclusione ed esclusione negli Stati membri dell’Unione Europea.

3. Le Dissonanze della Cittadinanza in Europa

L’esame condotto nei paragrafi che precedono della giurisprudenza comunitaria in materia di cittadinanza e della legislazione degli Stati membri in materia di nazionalità rivela una dissonanza nel rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell’Unione, e nella natura e portata dei processi di inclusione ed esclusione nell’Unione Europea. Tendenze contrastanti informano ed orientano le scelte nazionali e comunitarie in materia di ammissione alla residenza e alla cittadinanza all’interno dell’UE e dei suoi molteplici spazi giuridici.

Da un lato, la giurisprudenza comunitaria sulla cittadinanza dell’Unione suggerisce una velleità di apertura. La CGUE ha ribadito in diverse sentenze nell’arco degli ultimi decenni che nel determinare i modi di acquisto e perdita della nazionalità gli Stati membri devono rispettare il diritto comunitario¹¹¹. Nella misura in cui le scelte in materia degli Stati membri si riflettono sull’esercizio di diritti legati alla cittadinanza dell’Unione, le stesse scelte sono soggette a scrutinio alla luce del diritto comunitario¹¹². Qualsiasi scelta di chiusura e isolamento di uno Stato membro non può che confrontarsi dunque con l’esigenza di riconoscere e proteggere, a livello UE, uno *status* comune di cittadinanza. Tale *status* comune deriva dalla cittadinanza nazionale su cui gli Stati membri esercitano le proprie scelte. Una volta che una cittadinanza nazionale è stata conferita, in ogni caso, lo *status* di cittadinanza dell’Unione ne consegue nella sua pienezza e con tutto il suo strascico di diritti. Ogni Stato membro è tenuto a riconoscere tali diritti a qualunque cittadino dell’Unione e non può aggiungere requisiti o condizioni alle scelte già operate da un altro Stato membro in materia di riconoscimento della cittadinanza nazionale. Se gli

¹¹¹Corte giust. sent. 7-7-1992, causa C-369/90, cit. V. *supra* par. 1.1.

¹¹²Corte giust. sent. 2-3-2010, causa 135/08, cit. V. *supra*, par. 1.1.



Stati membri dunque possono difendere, comunque entro i limiti consentiti dal diritto comunitario, i confini della propria nazionalità, essi non hanno alcuno strumento di esclusione nei confronti dei cittadini dell'Unione riconosciuti tali da un altro Stato membro. Inoltre, la stessa cittadinanza dell'Unione, che deriva dalla cittadinanza nazionale, produce a sua volta un effetto riflesso di apertura ai cittadini dei paesi terzi e di inclusione nei loro confronti¹¹³. Le vittime designate sono ancora una volta alcune scelte di chiusura degli Stati membri, questa volta in materia di ammissione alla residenza.

La cittadinanza dell'Unione e il reticolo di diritti che la giurisprudenza comunitaria ha intrecciato intorno ad essa inducono dunque pressioni verso l'apertura degli spazi di inclusione ed esclusione dei singoli Stati membri.

Dall'altro lato, però, le scelte degli Stati membri in materia sia di nazionalità che di ammissione di cittadini di paesi terzi alla residenza sul loro territorio testimoniano la volontà di proteggere uno spazio nazionale di appartenenza. I requisiti di integrazione che costellano la legislazione europea sulla nazionalità e che accompagnano l'ascesa di *status* degli immigrati di paesi terzi delimitano chiaramente tale spazio nazionale di appartenenza. Una volta che una cittadinanza nazionale è stata concessa, si produce, anche come conseguenza della cittadinanza dell'Unione, un effetto domino di diritti comunitari che limita fortemente il potere di inclusione ed esclusione degli Stati membri. Nelle more del riconoscimento di una cittadinanza nazionale, gli Stati membri esercitano fino al limite estremo la propria competenza a includere ed escludere, dettagliando uno per uno le tappe e gli ostacoli di un tortuoso cammino di avvicinamento alla cittadinanza. Le tappe di tale cammino hanno poco di europeo e mirano piuttosto ad accertare il possesso da parte degli aspiranti residenti e aspiranti cittadini di un grado sufficiente di appartenenza al tessuto sociale e culturale della nazione ospite. Il cammino in questione dunque tende a chiudere il processo di ammissione alla residenza e alla cittadinanza di ogni Stato membro intorno alle sue scelte e peculiarità.

Se dunque la giurisprudenza comunitaria indica che, nel contesto dei processi di inclusione, i particolarismi nazionali vanno temperati con l'esigenza di rispettare una natura "europea" e "comune" del processo di ammissione e degli *status* che ne discendono, la legislazione degli Stati membri non fa che enfatizzare quegli stessi particolarismi. Le tendenze che emergono dunque da un raffronto di legislazione nazionale e giurisprudenza comunitaria appaiono in rotta di collisione l'una con l'altra¹¹⁴. E' così che si manifestano le dissonanze della cittadinanza nella UE.

Tali dissonanze hanno molteplici espressioni. Una prima espressione è nel contrasto tra il portato della cittadinanza dell'Unione e dei diritti ad essa ricollegati in giurisprudenza, che limitano l'autonomia e la discrezionalità degli Stati membri nel decidere su inclusione ed esclusione, e l'effetto implicito dei requisiti di integrazione per la residenza e la nazionalità, che ri-espandono la discrezionalità delle autorità nazionali nell'includere ed escludere. Questa prima dissonanza riecheggia in una seconda, tra generalizzazione a livello comunitario dei principi e delle regole che orientano i processi di inclusione ed esclusione, e particolarizzazione degli stessi fra uno Stato membro e l'altro. Nel contesto di una riflessione più ampia sul significato della cittadinanza nell'Unione Europea emerge poi una dissonanza tra il mantra della CGUE, secondo cui la cittadinanza dell'Unione è

¹¹³Corte giust, sent. 19-10-2004, causa C-200/02, cit.; sent. 8-3-2011, causa C-34/09, cit. V. *supra*, par. 1.2.

¹¹⁴D. Kochenov, *Mevrouw De Jong Gaat Eten*, cit., 4, che sottolinea come la riconciliazione del vettore «to stay» che rappresenta il percorso della nazionalità nella UE e del vettore «to go», che rappresenta il percorso della cittadinanza europea, impone di ripensare la nazionalità nell'Unione Europea.



destinata ad essere lo *status* fondamentale per i cittadini degli Stati membri¹¹⁵, e il sospetto dell'irrelevanza, che ancora inquina le prospettive della cittadinanza dell'Unione¹¹⁶, se si considera come tale *status* si ripiega sulla nazionalità degli Stati membri.

La consapevolezza di queste dissonanze invita a ripensare le categorie dell'appartenenza nell'ambito della UE e degli Stati membri, alla luce del processo di integrazione e delle esigenze di un continente che attrae consistenti flussi migratori.

Un tale esercizio di ripensamento non può che essere complesso, e impegnare tempo e funzioni diverse, in quanto coinvolge considerazioni di teoria del diritto, di merito delle regole in questione, di procedura, e di competenza, e scelte tecniche così come valutazioni politiche. Non nuoce, comunque, iniziare a soppesarne alcuni aspetti.

Una prima categoria da ripensare è quella della residenza, da cui discende una varietà di diritti comunitari e non. Alcuni studiosi di temi di cittadinanza hanno sottolineato proprio come nel corso del XX secolo la cittadinanza abbia subito una svalutazione a favore della residenza¹¹⁷. La residenza è divenuta, infatti, fonte di diritti, al pari, o forse addirittura in misura maggiore della cittadinanza, quanto meno in materia di diritti sociali. Nella UE, dove si discute di cittadinanza nazionale e sopranazionale, la residenza rimane uno *status* spezzato, in cui confluiscono regole nazionali e sopranazionali. Ci sono immigrati lavoratori residenti in base al diritto nazionale, e immigrati lavoratori altamente qualificati residenti in base al diritto comunitario¹¹⁸; ci sono residenti di lungo periodo sulla base di permessi di matrice nazionale e titolari di permessi di soggiorno UE di lungo periodo¹¹⁹. Le categorie della residenza si moltiplicano dunque, mentre il "dove" della residenza che rileva per accedere a ogni beneficio o *status* ulteriore rimane poco chiaro. Per la naturalizzazione conta la residenza nello Stato membro di cui si chiede la cittadinanza; per la richiesta di un permesso di residenza comunitario, in alcuni casi, conta la residenza in qualsiasi Stato membro dell'Unione¹²⁰. E' importante, dunque, chiarire quali categorie di appartenenza si ricolleghino alla residenza, e alla residenza dove.

In secondo luogo, è importante ripensare la cittadinanza, e in particolare il rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione. Ripensare tale rapporto non implica dover sciogliere il vincolo di derivazione tra cittadinanza nazionale e sopranazionale, ma richiede probabilmente di ricavare per la cittadinanza dell'Unione un autonomo spazio di inclusione. Per ricavare tale spazio, non importa uniformare i requisiti per l'accesso alla nazionalità, e dunque sacrificare le peculiarità nazionali che essi esprimono. Un'opzione da considerare, nello spirito di una cittadinanza condivisa, sarebbe quella di promuovere forme di reciproco riconoscimento tra le esperienze di cittadinanza, e di integrazione, vissute in diversi Stati membri dagli aspiranti cittadini. Distinte esperienze di presenza e residenza potrebbero così esprimere un effetto in termini di appartenenza comune, andando a riempire la sagoma della cittadinanza sopranazionale. Gli stessi test di cittadinanza acquisterebbero un significato nuovo e verrebbero a riconoscere oltre alla

¹¹⁵V. Corte giust, sentenza 17-9-2002, causa C-413/99, *Baubast*, par. 82, dove la corte ha per la prima volta indicato che "lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri".

¹¹⁶Cfr. J. Shaw, *EU citizenship and the edges of Europe*, in *CITSEE Working Papers Series*, 2012, 14, che sottolinea come la cittadinanza dell'Unione sia percepita come irrilevante per molte delle sfide che confrontano, in questi anni, gli Stati membri.

¹¹⁷Cfr. D. Kochenov, *The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossom and the moon? in Int'l. & Comp. L. Q.*, 2013, 117, che si riferisce alla residenza come allo status a cui è collegata, negli Stati membri, la maggioranza dei diritti esercitabili. V. anche, Y. N. Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

¹¹⁸V. dir. 2009/50/CE del Consiglio, 25-5-2009, in *G.U.U.E. L* 155, 18-6-2009, 17. V. anche d. lgs. 286/1998 cit., art. 27-*quater*.

¹¹⁹V. dir. 2003/109. V. anche d.lgs. 286/1998 cit., art. 9.

¹²⁰Dir. 2009/50, art. 16.



maturazione di una serie di requisiti di integrazione “nazionale” una prova ulteriore di appartenenza legata alla presenza nell’Unione.

E proprio al significato della presenza spetta un’ultima riflessione. Al di là di prove di lingua, di storia, di cultura, e di professioni di lealtà più o meno cerimoniali, è importante rivalutare il valore della presenza territoriale nel contesto delle categorie di appartenenza. In fin dei conti, infatti, la presenza, e la partecipazione di fatto che questa comporta nella vita sociale, giuridica, politica e culturale della comunità, non possono che essere una categoria basilare di appartenenza all’Unione, come a ogni singolo Stato membro. Dalla presenza discende dunque un’etica dell’appartenenza a sé stante¹²¹, che le regole sulla residenza, l’integrazione, e la cittadinanza, non possono trascurare.

Conclusioni

In materia di inclusione ed esclusione dalla cittadinanza, dalla residenza, e dallo spazio giuridico e politico dell’Unione Europea e dei suoi Stati membri, i toni da un lato della giurisprudenza comunitaria, e dall’altro della legislazione nazionale, sono dissonanti. Il discorso sull’appartenenza in Europa non può progredire tramite un monologo dell’una o dell’altra. E’ necessario ripensare le regole dell’appartenenza nel contesto di una condivisione di principi e di obiettivi, e sullo sfondo di un riallineamento tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell’Unione. La necessità di favorire l’ingresso e l’integrazione degli immigrati di paesi terzi, e di continuare a proteggere, nel contesto del processo di integrazione, le identità e le peculiarità di ogni singola nazione, rende tale condivisione tanto più urgente. Il contesto dell’Unione Europea, per la sua natura, pone le basi per l’intreccio di molteplici livelli di appartenenza. Consentirne la coesistenza armoniosa pone sfide nuove per i concetti giuridici legati all’appartenenza, quali presenza, residenza, e cittadinanza. Rispondere a tali sfide apre, per ciascuno di tali *status*, frontiere nuove, e nuovi ostacoli. Reimpostare il discorso sull’appartenenza in Europa non è che un primo passo verso l’esplorazione di tali frontiere e la soluzione dei relativi ostacoli.

¹²¹Cfr. L. Bosniak, *Being here: ethical territoriality and the rights of immigrants*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 2007, 389-90.