

SALVATORE SCALIA

NOTE IN TEMA DI CITTADINANZA EUROPEA

SOMMARIO. 1. Concezioni storico-giuridiche sulla cittadinanza. 2. (Segue). La cittadinanza rapportata alla nazionalità. 3. Aspetti storici della cittadinanza europea. 4. L'inquadramento normativo della cittadinanza europea. 5. I diritti correlati alla cittadinanza europea nella Carta dei diritti fondamentali. 6. I doveri correlati alla cittadinanza europea. 7. Rilevanza della cittadinanza dell'Unione: il diritto di circolazione e di soggiorno all'interno della Comunità Europea. 8. (Segue). L'incidenza della cittadinanza europea sul diritto di circolazione e soggiorno. 9. L'ampliamento da parte della Corte di Giustizia della prospettiva in materia di cittadinanza. 10. Prospettive per la cittadinanza europea e l'Europa.

1. *Concezioni storico-giuridiche sulla cittadinanza.*

Ogni ordinamento ha norme proprie sulla cittadinanza, tanto che solo empiricamente e in maniera indiretta si può avere una definizione di cittadinanza valida per tutti gli ordinamenti ¹.

Negli ordinamenti nazionali vi è una molteplicità di situazioni giuridiche che caratterizzano la figura di cittadino nei diversi momenti storici. Al concetto di cittadinanza si possono riferire due principi: uno attinente alla soggezione, per lo più stabile e permanente, all'autorità statale; l'altro relativo alla partecipazione ad una comunità politica statualmente organizzata, attraverso la quale si attribuiscono diritti e doveri ².

Tali qualificazioni determinano, in maniera mutevole, la qualifica di cittadino. Nel periodo delle città greche e di Roma repubblicana, la cittadinanza, trasmessa solo per filiazione, secondo un rigido principio gentilizio presente nelle comunità antiche, costituisce il presupposto per la par-

¹ Cfr. R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*⁴ (XV voll.), III, UTET, TORINO 1989, pp. 112-142.

² Vedi T. MARTINES, *Diritto costituzionale*⁴, Giuffrè, Milano 1986, pp. 169 ss.; inoltre, VIRGA, *Diritto costituzionale*⁹, Giuffrè, Milano 1979, pp. 39 ss.

tecipazione alla vita politica e ai diritti ad essa inerenti (nonché la fonte, sia pure non esclusiva, della capacità giuridica). Con la “Constitutio Antoniniana” del 212 d.C. la cittadinanza venne elargita a coloro i quali facevano parte dell'impero. In questo momento la cittadinanza divenne sudditanza³.

Successivamente a questo periodo, e in particolar modo nel periodo feudale, gli obblighi di soggezione divennero molteplici. Il sovrapporsi di gerarchie, avute per via dei rapporti di «protezione» con i numerosi centri di potere pubblico, giunge soventemente a prevalere sul vincolo di sudditanza che lega pur sempre i signori, e i loro sottoposti, all'autorità regia o imperiale⁴.

La cittadinanza ritorna a coincidere con la sudditanza, per via della visione patrimonialistica dello Stato, nel periodo delle monarchie assolute. Si riduce, ma non scompare, la differenza tra la condizione giuridica del cittadino e quella dello straniero, tutti e due sottoposti al sovrano territoriale in base al medesimo titolo («quisquis in territorio meo est, meus subditus est»)⁵.

Con la rivoluzione francese vi è un radicale mutamento del significato e della materia della cittadinanza. Avendosi un passaggio dallo Stato patrimoniale a quello personale e di diritto, ai cittadini vengono attribuiti sia diritti civili sia diritti politici. Il popolo si vede investito della partecipazione alla vita dello Stato. Attraverso questo passaggio si cominciarono a codificare le norme inerenti alla cittadinanza. Da evidenziarsi come in quel periodo, tra la fine del XVIII secolo e l'inizio del XIX, i cittadini vennero chiamati per la coscrizione obbligatoria.

Dalla rivoluzione francese si ricominciano quindi a delineare i due principi caratteristici della cittadinanza – quello della soggezione ad un'autorità statale e quello della partecipazione ad una comunità politica statualmente organizzata – quali «minimo comune» della definizione ad essa relativa. In questa concezione, la qualifica di cittadino corrisponde ad un potere fondamentale degli Stati nella relativa attribuzione. Peraltro sorge così la difficoltà di inquadrare la cittadinanza nella categoria dei

³ Cfr. G. CRIFÒ, *Cittadinanza (diritto romano)*, in *Enciclopedia del Diritto* (XLVI voll.), VII, Giuffrè, Milano 1961, pp. 127 ss.

⁴ E. BESTA, *Le persone nella storia del diritto italiano*, Cedam, Padova 1931.

⁵ Vedi R. QUADRI, *La sudditanza nel diritto internazionale*, Cedam, Padova 1935, p. 140 s. Per la differente condizione giuridica del cittadino e dello straniero, vedi B. NASCIMBENE, *Premesse allo studio delle norme internazionali sul trattamento dello straniero*, in *Studi in onore di C. Grassetti*, II, Milano 1980, spec. p. 1287 s.

rapporti giuridici o in quella relativa agli *status*. Relativamente ai primi, la cittadinanza può essere considerata un rapporto di natura contrattuale oppure un rapporto di soggezione; a questo ultimo senso ci si riferisce implicitamente quando si allude al «vincolo» tra cittadini e lo Stato⁶.

L'opportunità di configurare la definizione di cittadinanza come contratto si scontra però con i dati positivi delle legislazioni nazionali. Gli Stati, infatti, delimitano la sfera dei propri cittadini secondo canoni indipendenti della volontà degli individui⁷, anche se, per l'acquisto della cittadinanza diversamente dalla filiazione, si cerca di attribuire maggiore rilievo alla volontà degli individui. Va inoltre sottolineato che la visione della cittadinanza come rapporto giuridico non risulta esauriente. Infatti la pretesa configurazione di un rapporto di soggezione non coglie pienamente il concetto di cittadinanza, in quanto ne smarrisce la cosiddetta dimensione orizzontale⁸.

Si comprende, dunque, come sia maggiormente diffusa l'idea di far intendere la cittadinanza come uno «status», vale a dire come appartenenza di un soggetto a una determinata categoria, caratterizzata da una particolare sfera di capacità, a cui sono connessi particolari diritti e doveri.

2. (Segue). *La cittadinanza rapportata alla nazionalità.*

L'obbligo di rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, sanciti in numerosi testi internazionali, si riferisce a tutti gli esseri umani in quanto tali. A questo punto sorge dunque spontaneo chiedersi, poiché sono inerenti alla qualità di persona umana, quali siano le ragioni e le caratteristiche della differenza tra lo *status* di cittadino e quello di persona.

⁶ Vedi H. BATIFFOL, P. LAGARDE, *Droit international privé*² (2 voll.), I, L.G.D.J., Paris 1981, p. 66 s. Inoltre vedi F.B. CICALA, *Il rapporto giuridico*⁴, Giuffrè, Milano 1959, p. 400, secondo il quale la cittadinanza si presenta come una relazione fra lo Stato, quale popolo, e l'ordinamento giuridico. Infine, un tentativo di superare la tradizionale dicotomia tra cittadinanza-rapporto e cittadinanza-*status* è stato compiuto da A.F. PANZERA, *Limiti internazionali in materia di cittadinanza*, Jovene, Napoli 1984, p. 30 s.

⁷ I criteri fondamentali per l'attribuzione della cittadinanza sono quelli per la nascita, cioè lo *ius sanguinis* e lo *ius soli*, entrambi automatici. Inoltre, l'attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione avviene in seguito ad un atto discrezionale dello Stato. Vedi H. BATIFFOL, P. LAGARDE, *op. cit.*, *Ibidem*.

⁸ Tale dimensione comporta la partecipazione alla comunità politica statualmente organizzata.

Come si è detto, il termine “cittadinanza” può avere una pluralità di significati; può, prima di tutto, rappresentare la condizione di chi fa parte di uno Stato, essendo quindi soggetto alle leggi con annessi diritti ed obblighi (cittadinanza-appartenenza), e poi indicare il complesso di diritti che fanno di un soggetto un “vero” cittadino (cittadinanza-partecipazione)⁹.

Differentemente dall’italiano, in altre lingue come l’inglese, il francese e il tedesco, per esprimere le due accezioni di cittadinanza, cittadinanza – appartenenza e cittadinanza – partecipazione, si usano termini differenti. Infatti, in inglese possono essere utilizzati i termini “nationality” e “citizenship”, nella lingua francese, “nationalité” e “citoyenneté” e, infine, in tedesco, “Staatsangehörigkeit” e “Bürgerschaft”. In senso conforme a tale duplicità alcuni autori italiani suggeriscono di differenziare la “cittadinanza formale” dalla “cittadinanza sostanziale”¹⁰.

⁹ Allo stesso tempo la cittadinanza rimane il presupposto per l’applicazione di diverse regole internazionali, consuetudinarie o pattizie. Occorre quindi verificare se la qualifica di cittadino, attribuita agli individui dai singoli Stati, sia assunta in ogni caso come tale dall’ordinamento internazionale. Nella sentenza relativa al caso Nottebohm del 1955, la Corte internazionale di Giustizia ha sottolineato che uno Stato non può pretendere di esercitare, a favore di un proprio cittadino, la protezione diplomatica (eventualmente intentando un’azione giudiziaria internazionale) qualora la cittadinanza stessa non sia effettiva: non rappresenti, cioè, un vincolo giuridico fondato su un fatto sociale di collegamento con lo Stato medesimo. Con questa sentenza la Corte ha voluto utilizzare il criterio della cittadinanza effettiva per decidere sulla rilevanza dell’unica cittadinanza che un individuo possiede: e non per stabilire soltanto quale, fra diverse cittadinanze concorrenti, deve considerarsi prevalente ai fini dell’ordinamento internazionale. Nel caso Nottebohm, Court internazionale de Justice, 6 aprile 1955, CIJ, *Recueil*, 1955, pp. 22 ss., veniva trattato un reclamo proposto dal Liechtenstein contro i provvedimenti presi in Guatemala nei confronti della persona e dei beni di Friederich Nottebohm, un tedesco emigrato nel Guatemala. Questo, in Guatemala, aveva accumulato una notevole fortuna e poi si era naturalizzato cittadino del Liechtenstein nel 1939. Le misure del Guatemala erano state adottate sul presupposto della cittadinanza tedesca del Nottebohm, a seguito dell’insorgenza dello stato di guerra con la Germania (11 dicembre 1941). La Corte dichiarò irricevibile il ricorso del Liechtenstein perché il Nottebohm non aveva alcun legame effettivo con quel Paese: la protezione diplomatica presuppone, infatti, una cittadinanza effettiva (cfr. T. BALLARINO, *Diritto internazionale privato*, Cedam, Padova 1982, p. 276. Sul caso Nottebohm v. anche F. RIGAUX, *Le droit international privé face au droit international*, in *Revue critique de droit international privé*, 1976, pp. 261-299). È interessante notare che alla luce della legge 218 del 1995 (articolo 19 comma 2) se la persona ha più cittadinanze, si applica la legge dello Stato con il quale essa presenta il collegamento più stretto. Questa soluzione si ispira al principio del legame effettivo.

¹⁰ Vedi G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2000, p. 765.

In inglese, nonostante i due termini siano accomunati dal fatto di riuscire a rappresentare differenti profili della stessa relazione di appartenenza ad una comunità (membership), restano distinti i due concetti.

Nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, all'articolo 15 primo comma si statuisce che «Everyone has the right to a nationality». Il termine "nationality" assurge quindi ad indicare, come in tanti altri strumenti del diritto internazionale, la relazione tra un soggetto ed uno Stato in base alla quale il primo (national of the State) ha un legame significativo e permanente con il secondo, relazione dalla quale discendono i caratteristici diritti di ingresso e permanenza nel territorio, la titolarità dei diritti politici, il diritto alla protezione diplomatica da parte dello Stato, ed alcuni doveri in termini di prestazioni personali e patrimoniali.

L'appartenenza ad uno Stato, e quindi la sua cittadinanza, è fondamentale per ogni singolo, ma non si deve dimenticare che la sua attribuzione e i diritti ad essa annessi sono disciplinati da ogni ordinamento nazionale.

Una classificazione dei modi di acquisto della cittadinanza non esiste in dottrina, anche se alcuni autori, procedendo al riguardo in modo empirico, contrappongono i modi originari, detti anche "per nascita", ai modi non originari, detti "di acquisto". In realtà, il contrapporre la cittadinanza per nascita alla cittadinanza per acquisto è fuorviante poiché non è il momento dell'acquisto, ma la ragione o il titolo dell'acquisto ciò che importa¹¹. Di fondamentale importanza al riguardo è la volontà dello Stato, il quale detiene il primato per determinare i modi di acquisto della cittadinanza, non bastando la semplice volontà dell'individuo.

Nell'ordinamento italiano il criterio cardine di acquisto della cittadinanza è per discendenza o filiazione, detto anche *iure sanguinis*. In questo modo di acquisto della cittadinanza la filiazione paterna risulta decisiva, mentre quella materna acquisisce importanza quando e fino a quando non sia stabilita la prima o soltanto quando la cittadinanza straniera del padre non si trasmetta al figlio o addirittura il padre non abbia cittadinanza. Questo modello, tipicamente tedesco, presuppone una concezione oggettiva della cittadinanza, basata sul sangue, sull'etnia, sulla lingua. L'altro modo di acquisto della cittadinanza, detto anche *iure soli*, si ha al momento della nascita nel territorio dello Stato. Questo modo di acqui-

¹¹ Cfr. R. QUADRI, *Cittadinanza*, in *Novissimo Digesto Italiano*, III, UTET, Torino 1959, p. 324 s., che rileva come si cade in errore quando si parla di acquisto per nascita, dato che la venuta in vita è presupposto dell'acquisto.

sto, che risale alla tradizione francese, e riprende una concezione soggettiva della cittadinanza, completa quello per filiazione, dato che la filiazione può non risultare legalmente stabilita, ad esempio quando i genitori sono ignoti. Nella stragrande maggioranza dei casi filiazione e nascita sul territorio camminano di pari passo¹².

¹² Per ulteriori approfondimenti vedi M.R. MAURO, *Immigrati e cittadinanza: alcune riflessioni alla luce del diritto internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, n. 2, 2007, p. 362 s.; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana* (2 voll.), II, Giuffrè, Milano 1996; R. QUADRI, *Cittadinanza cit.*, *Ibidem*. Altra modalità di acquisto della cittadinanza è per beneficio di legge o, anche detta, per dichiarazione. Questo modo di acquisto dipende da una dichiarazione di volontà da parte dello straniero che desidera diventare cittadino di uno Stato. In Italia si ottiene attraverso una richiesta con una apposita dichiarazione presso l'ufficiale di Stato civile del comune in cui si risiede. I casi in cui si può chiedere sono quando lo straniero o l'apolide, che sono discendenti da un genitore o un nonno, che sono stati cittadini italiani per nascita, diviene cittadino se, dichiarando anticipatamente che vuole acquistare la cittadinanza italiana, presta servizio militare presso lo Stato italiano, oppure, sempre con apposita dichiarazione anticipata, se assume pubblico impiego per lo Stato italiano, o, per concludere, se al compimento del diciottesimo anno di età, risiede legalmente in Italia da minimo due anni e dichiara, entro un anno dal compimento della maggiore età, di voler acquistare la cittadinanza italiana. Un altro caso di acquisto di cittadinanza per beneficio di legge è quando uno straniero, che nasce in Italia e trascorre la sua vita, senza interruzione, sino al compimento della maggiore età in Italia, diverrà cittadino se dichiara di volerlo diventare prima del compimento del diciannovesimo anno di età.

Un altro modo di acquisto della cittadinanza rientra sotto l'aspetto della naturalizzazione, con la quale si attribuisce la cittadinanza attraverso un atto *ad hoc*, detto di concessione, che può essere un decreto presidenziale od una legge speciale o attraverso il matrimonio con un soggetto che sia cittadino italiano. La cittadinanza per matrimonio si ha quando un soggetto, la cui nazionalità non è quella italiana, risiede, in modo legale, minimo per sei mesi in Italia, oppure dopo tre anni dal matrimonio senza che vi sia stata separazione legale o scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili. Ci sono delle accezioni che impediscono l'acquisto della cittadinanza da parte del coniuge straniero, e cioè quando questo abbia delle condanne per aver commesso dei gravi delitti o sia pericoloso per la sicurezza della Repubblica. Questo è uno dei modi maggiormente utilizzati per acquistare la cittadinanza da parte di uno straniero o un apolide.

Sempre per naturalizzazione si può ottenere la cittadinanza attraverso una concessione ordinaria, che è concessa dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro degli Interni. In casi speciali si richiede che il soggetto sia in possesso di un reddito sufficiente e non abbia dei pendenti penali.

I casi sono: quando lo straniero, i cui genitori o uno dei nonni siano stati cittadini italiani per nascita, risiede legalmente sul territorio nazionale da almeno tre anni; altro caso quando lo straniero, che è nato in Italia, vi risiede almeno da tre anni, oppure un cittadino italiano adotta uno straniero maggiorenne che risiederà in Italia per un periodo non inferiore ai cinque anni dopo l'adozione, mentre se uno straniero è affiliato a un

In una comparazione con gli altri Stati si nota, ad esempio, che Paesi come Stati Uniti, Brasile, Argentina, Canada applicano il principio dello *ius soli*. L'analisi dell'ambiente sociale di questi Stati, che presentano un alto tasso di immigrati accolti come residenti, spiega a sufficienza l'adozione del criterio dello *ius soli*.

In definitiva, le divergenze nei modi di acquisto della cittadinanza ci rivelano la natura politica dell'istituzione, la sua qualità di elemento costitutivo dello Stato. Volendo quindi dare una definizione di cittadinanza, intesa come *citizenship*, si può dire che è cittadino colui il quale, possedendo la nazionalità di un certo Stato, beneficia di tutti i diritti politici, civili ed economici che essa attribuisce

Tra *nationality* e *citizenship* sembra allora esservi un rapporto di *genus ad speciem*, per quanto, dal punto di vista positivo, le due situazioni vengano per lo più a coincidere: gli Stati, infatti, attribuiscono la pienezza dei diritti solo ai soggetti che posseggono la nazionalità del medesimo paese. In maniera astratta potremmo quindi affermare che se tutti i cittadini intesi nel senso di *citizens* sono cittadini nell'accezione di *nationals*, lo stesso non si può dire per l'inverso. Un esempio lampante è quello degli Stati Uniti d'America dove, sino al 1917, i cittadini di Portorico erano considerati cittadini statunitensi, ma non godevano del diritto di voto.

Si può quindi dire che la cittadinanza intesa come *nationality* rappresenta l'appartenenza, mentre la cittadinanza nel senso di *citizenship* configura i diritti annessi a questa. Tale distinzione non sempre è facile da individuare nell'analisi delle legislazioni dei vari Stati. Per l'Italia si nota

cittadino italiano, per ottenere la cittadinanza, bisognerà che questi risieda sul suolo italiano per almeno sette anni; altro caso quando lo straniero presta servizio presso lo Stato italiano, anche se all'estero, per un periodo non inferiore ai cinque anni, o un cittadino membro della Comunità europea risiede in Italia da almeno quattro anni, o l'apolide o il rifugiato risiede stabilmente in Italia da almeno cinque anni e, infine, lo straniero risiede, sempre legalmente, in Italia da almeno dieci anni.

L'ultimo modo per acquisire la cittadinanza è quello della concessione in casi eccezionali. Per questo modo di acquisizione bisogna che lo straniero o l'apolide si sia contraddistinto in gesti meritori e di alta valenza nei confronti dello Stato italiano. Chiunque, sia esso cittadino italiano o straniero, attraverso la prefettura, può chiedere al Ministro degli Interni di conferire questo riconoscimento attraverso il Presidente della Repubblica.

Negli ordinamenti statali la scelta è basata sull'orientamento dello *ius sanguinis* o dello *ius soli*, dato che gli altri istituti sopra elencati hanno una funzione complementare.

come si utilizzi indistintamente la voce cittadinanza. Unica distinzione possibile è quella tra la cittadinanza in senso formale, che nell'ottica già vista potrebbe configurarsi con la *nationality*, fondata sulla coincidenza tra *status* giuridico di cittadino e l'appartenenza alla comunità nazionale, e la cittadinanza in senso sostanziale, intesa come *citizenship*, in cui il cittadino è visto come titolare di diritti e obblighi¹³.

Nei vari periodi storici i due significati hanno teso a combaciare. Nell'antica Grecia, e più specificatamente nella *polis*, il cittadino era colui che partecipava al governo democratico della comunità, in quanto ne aveva il diritto e il dovere, differenziandosi così dagli schiavi, dalle donne e dagli stranieri. Venivano così a combaciare nel termine di cittadinanza sia la partecipazione che l'interessamento alla *res publica*.

Con il tempo, l'attribuzione della cittadinanza e i diritti ad essa annessi vengono conferiti ai soggetti che si trovano su un territorio, identificati come popolo, i quali hanno la medesima identità, tradizione e cultura. La rivoluzione francese collegherà la sovranità nazionale e la cittadinanza: la sovranità nazionale è la palese manifestazione della volontà popolare in base alla quale tutti i soggetti della Nazione godono di un eguale trattamento. La cittadinanza, viene così concepita in maniera egualitaria e si identifica con la sovranità popolare.

Tutto ciò, inevitabilmente, ha portato a una identificazione dei termini *nationality* e *citizenship*. Però, per via della globalizzazione e dei flussi migranti, i due termini tendono ora a contrapporsi, mentre si affaccia una terza fattispecie, quella di *denizenship*, che rappresenta secondo parte della dottrina¹⁴ la condizione dei migranti residenti di lungo periodo in un certo Stato, i quali godono di quasi tutti i diritti dei cittadini ad esclusione di quelli politici.

¹³ Cfr. D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia Cittadinanza: storia di un concetto teorico-politico*, in *Filosofia politica*, n. 1, il Mulino, Bologna 2000, pp. 5 ss.

¹⁴ Cfr. R. CHOLEWINSKI, *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment*, Clarendon Press, Oxford 1997, pp. 370 ss.; D. ZOLO, *Cittadinanza. Storia Cittadinanza cit.*, *Ibidem*; S. O'LEARY, *The Evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Kluwer Law International, The Hague 1997, p. 8, e S. HALL, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1995, pp. 1 ss.; infine Z. LAYTON-HENRY, *Citizenship or Denizenship for Migrant Workers?*, in *Id.* (a cura di), *The Political Rights of Migrant Workers in Western Europe*, Sage Publications, London 1990, pp. 188 ss.

3. *Aspetti storici della cittadinanza europea.*

Con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992¹⁵ venne introdotta la cittadinanza dell'Unione, di fondamentale importanza per tutto il contesto europeo. Alla «Cittadinanza dell'Unione», il Trattato CE dedica tutta la Seconda Parte, inserita subito dopo i Principi e prima delle Politiche della Comunità. Con l'introduzione di questa Seconda Parte sono stati individuati nuovi diritti dei cittadini degli Stati facente parte la Comunità europea¹⁶.

L'introduzione della cittadinanza dell'Unione è frutto di una proposta del governo spagnolo, presentata nell'ambito della conferenza intergovernativa che poi ha portato alla stesura del Trattato di Maastricht. Ma tale proposta è stata preceduta, prima dell'entrata in vigore del Trattato sull'Unione, da una lunga discussione, nella quale sono emersi diversi progetti.

Seguendo un ordine temporale si nota come il primo di questi progetti sia stato di iniziativa italiana durante il vertice europeo di Parigi del 1972. Il progetto italiano fu poi ripreso nel vertice del 1974 e diede impulso a due gruppi di lavoro, uno incentrato sullo studio dell'attuazione di una unione dei passaporti, con l'introduzione di un iniziale passaporto uniforme¹⁷, l'altro, finalizzato a elaborare una proposta per l'identificazione, nonché l'attribuzione, di "diritti speciali" in capo ai singoli soggetti degli Stati dell'Unione¹⁸.

Di particolare rilevanza per la futura cittadinanza europea, tanto da condizionarne la configurazione, fu la scelta, sempre nel vertice parigino del 1974, di analizzare la questione sotto il profilo di "diritti speciali" dei cittadini dell'Unione, o meglio dei diritti da riconoscere, da parte degli

¹⁵ Trattato che ha dato origine all'Unione europea, in vigore dal 1° novembre 1993 (G.U.C.E., C 191 del 29 luglio 1992, reso esecutivo in Italia con l. 3 novembre 1992, n. 454, in *G.U. Rep. it.*, n. 227 del 24 novembre 1992, suppl. ord.

¹⁶ Cfr. M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia Giuridica*, Aggiornamenti 1995, Treccani, Roma 1995.

¹⁷ Di questi progetti la realizzazione più concreta è stata finora il passaporto europeo, realizzatosi attraverso due risoluzioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri delle Comunità europee riuniti in sede di Consiglio, la prima del 23 giugno 1981, in *G.U.C.E.*, 19 settembre 1981, C 241, pp. 1 ss., e la seconda del 30 giugno 1982, in *G.U.C.E.*, 16 luglio 1982, C 179, 1 ss.

¹⁸ In *Boll.*, n. 12, 1974, pp. 8 ss.

Stati che facessero parte dell'Unione europea, agli stranieri che erano cittadini di un'altro paese comunitario. Questi "diritti speciali", invece di manifestarsi come *status* dei cittadini europei nel contesto della legislazione comunitaria, vennero intesi come forma di trattamento di favore degli stranieri-cittadini dell'Unione da parte degli Stati dell'Unione.

Da notarsi come il Parlamento europeo, con una risoluzione del dicembre 1977¹⁹, e, prima la Commissione, con una relazione del giugno 1975²⁰, avessero insistito nella possibilità di riconoscere alcuni diritti speciali ai cittadini europei all'interno degli Stati membri, tra i quali spiccano certi "diritti politici", come la possibilità di accesso all'elettorato attivo e passivo nelle elezioni locali e regionali, nonché, con certi limiti, nazionali, come anche l'accesso alle pubbliche funzioni e la libertà di associazione sia essa sindacale che politica.

Dal vertice di Parigi del 1974 si ebbe il rapporto Tindemans del 1975, nato nell'ottica di creare un'Unione europea fondata su una forte coesione tra i suoi popoli, così come anche precisato nel preambolo del trattato di Roma. Questo rapporto del 1975 aveva il preciso intento di porre le basi di una Europa dei cittadini. Da notare come contemporaneamente il Parlamento europeo richiedesse l'elaborazione di una «carta dei diritti del cittadino della Comunità europea», proprio per creare una sensibilità comunitaria europea²¹.

Il rapporto Tindemans del 1975 era solo uno dei tanti progetti, ma da non sottovalutare per la sua articolazione è il progetto di trattato sull'Unione europea, risalente al 1984, adottato dal Parlamento europeo. In questo progetto di trattato, e specificamente nell'articolo 3, si volevano attribuire, ai soggetti membri degli Stati facente parte l'Unione europea, dei diritti di partecipazione alla vita politica dell'Unione, oltrepassando così la visione dei "diritti speciali" dei cittadini europei²².

Il progetto di trattato non ebbe un lieto fine e ne prese il posto l'Atto unico europeo del 1986, che accenna alla cittadinanza solo nel preambo-

¹⁹ In *G.U.C.E.*, 12 dicembre 1977, C 299, pp. 25 ss.

²⁰ Cfr. la relazione in COM (75) 321 def.

²¹ Risoluzione 6 agosto 1975 sull'Unione europea, in *G.U.C.E.*, 6 agosto 1975, C 179, p. 28.

²² Cfr. F. CAPOTORTI, *Art. 3 - Citoyenneté de l'Union*, in M. Hilf, F. Jacobs, J.P. Jacqué (a cura di), *Le Traité d'Union Européenne. Commentaire du projet adopté par le Parlement européen, le 14 février 1984*, Ed. de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles 1985, pp. 33 ss.

lo, abbandonando così tutte le novità, previste nel progetto elaborato dal Parlamento europeo e sviluppate da uno specifico comitato sull'«Europa dei cittadini», detto comitato Adonnino, istituito dal Consiglio di Fontainebleau del giugno 1984 e nel quale, peraltro, si riproponeva la cittadinanza europea sotto forma di “diritti speciali” dei cittadini nell'ambito degli Stati membri.

Nei Consigli europei²³, prima in quello di Madrid, del giugno del 1989, e poi in quello di Dublino, dell'aprile del 1990, si ripresenta l'idea di cittadinanza europea, senza peraltro conseguire effetti concreti, durante il processo di revisione dei trattati istitutivi delle Comunità europee che portano al Trattato di Maastricht, creando un'Unione europea.

Nel dicembre del 1990, al Consiglio europeo di Roma, si affidò alla conferenza intergovernativa sull'Unione politica la creazione dell'istituto della cittadinanza europea.

Con il Trattato CE, specificamente nell'articolo 8²⁴, il Parlamento europeo si è sforzato di creare una cittadinanza europea che si avvicinasse alla cittadinanza come intesa negli Stati nazionali, altresì dotando l'Unione europea del potere di determinare le regole per l'acquisto e la perdita della cittadinanza, e stabilendo che il concetto di cittadinanza si vada evolvendo contemporaneamente con l'evoluzione dell'Unione e, inoltre, assicurando la partecipazione politica dei soggetti negli Stati membri e dell'Unione²⁵. Ma tutto ciò non è servito ad allontanare il concetto di cittadinanza europea dall'iniziale concezione, emersa nel 1974, come complesso di “diritti speciali”.

Così, grazie a queste norme, si vengono a creare per il cittadino europeo, una serie di diritti, sia nei confronti delle istituzioni comunitarie, quali il diritto di petizione al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo – diritti che possono essere invocati oltre che dai cittadini dell'Unione anche da cittadini di paesi terzi che abbiano la residenza in uno Stato membro – sia dei diritti che equiparano i cittadini di tutti gli Stati membri a quelli dello Stato di residenza, quali la piena libertà di circolazione e di soggiorno, il diritto di voto e di eleggibilità nel-

²³ Consiglio europeo di Madrid del 25 e 26 giugno 1989, il *Boll.*, n. 6-89, pp. 1 ss., e quello di Dublino del 28 aprile 1990, in *Boll.*, n. 4-90, pp. 7 ss.

²⁴ Oggi articolo 17.

²⁵ Risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione del 21 novembre 1991, in *G.U.C.E.*, 16 dicembre 1991, C 326, p. 205.

le elezioni comunali e nelle elezioni per il Parlamento europeo nello Stato di residenza, il diritto alla protezione diplomatica.

4. *L'inquadramento normativo della cittadinanza europea.*

Come si è accennato, il Trattato CE disciplina la «Cittadinanza dell'Unione»²⁶ quale complesso di diritti e dei doveri, facendo supporre, in tal modo, che il contenuto della disciplina della cittadinanza dell'Unione è da ricercare in norme che si trovano nel diritto comunitario. Attualmente²⁷, oltre al fatto che Unione e Comunità non sono certo nozioni coincidenti²⁸, la disciplina della cittadinanza dell'Unione non è contenuta esclusivamente in norme comunitarie.

Proprio le norme dell'Unione collocano la cittadinanza in un quadro di più largo respiro e la intendono finalizzata a «rafforzare la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini dei suoi Stati membri»²⁹. Si può pertanto accettare il rilievo secondo cui ragioni di coerenza avrebbero voluto una cittadinanza dell'Unione disciplinata da norme dell'Unione, come è successo per i diritti fondamentali, collocata nelle «Disposizioni comuni» al Trattato sull'Unione e ai trattati comunitari³⁰.

²⁶ Per maggiori approfondimenti cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*², Giuffrè, Milano 2006, pp. 3 ss.

²⁷ I lavori della «Convenzione sul futuro dell'Unione europea», prevista dal Consiglio europeo di Laeken del 14-15 dicembre 2001, hanno permesso di sottoscrivere, il 29 ottobre 2004, il «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», in *G.U.U.E*, C 310 del 16 dicembre 2004. Il testo della Costituzione europea (mai entrata in vigore) prevedeva che fossero soppresse la Comunità europea e l'Unione europea istituita dal Trattato sull'Unione europea e che le relative competenze fossero attribuite all'Unione istituita dalla Costituzione europea chiamata a succedere ai primi due soggetti, con conseguente unificazione dei «pilastri».

²⁸ La personalità giuridica dell'Unione viene riconosciuta da parte della dottrina, cfr. A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, n. 3, 1999, pp. 465 ss., e ha trovato un evidente conferma nella prassi attraverso la stipulazione di accordi internazionali: ad esempio, cfr., gli accordi tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sull'estradizione.

²⁹ Cfr. articolo 2 TUE. La cittadinanza venne identificata come una delle motivazioni che hanno portato gli Stati all'approvazione del trattato istitutivo dell'Unione. Nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea, gli Stati dell'Unione si dichiarano «decisi ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro paesi».

³⁰ Titolo I del TUE, articoli 1-7.

Si può osservare, inoltre, che la limitata competenza della Corte di giustizia nell'ambito del Trattato sull'Unione³¹ ha ridotto la tutela dei diritti correlati allo *status* di cittadino dell'Unione, i quali sono assicurati in modo equivalente a quello di ogni altra posizione soggettiva di derivazione comunitaria³².

Solo le persone fisiche godono dello *status* di cittadinanza dell'Unione; restano escluse le persone giuridiche che pure hanno delle libertà fondamentali, quali la libertà di stabilimento e quella di prestazione di servizi, che il Trattato prevede. L'istituto della cittadinanza dell'Unione, quindi, non risolve i problemi connessi allo stabilimento primario delle persone giuridiche e, conseguentemente, al trasferimento della sede da uno Stato all'altro e vanifica un diritto fondamentale che il Trattato riconosce³³.

Questa limitazione³⁴ è da attribuire al significato politico dato alla cittadinanza dell'Unione: il cittadino di essa gode del diritto di voto alle elezioni del Parlamento europeo e a tutte quelle dello Stato in cui risiede e in quest'ottica assume importanza solo la cittadinanza delle persone fisiche.

³¹ Cfr. articolo 46 TUE. Nell'ambito del terzo pilastro la competenza della Corte è ammessa nei ristretti limiti di cui all'articolo 35 TUE (cfr. L. SALAZAR, *Il controverso ruolo della Corte di giustizia nel "terzo pilastro": prime applicazioni dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, II, Milano 1998, pp. 905 ss.) mentre è del tutto esclusa nel secondo pilastro (PESC) salva l'indiretta competenza che al giudice comunitario si riconosce nel quadro di un *actio finium regundorum* in ogni caso fondata sulle norme comunitarie e sull'articolo 47 TUE: cfr. C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Cedam, Padova 2005, pp. 149 ss.

³² In tal senso B. NASCIBENE, *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, pp. 246 ss.; U. VILLANI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, in *Studi in ricordo di Antonio Filippo Panzera*, II, Bari 1995, pp. 1006 ss.

³³ Nella sentenza del 27 settembre 1988, C-81/87, *Daily Mail*, in *Racc.*, p. 5483 ss., la Corte ha riconosciuto che il trasferimento della sede di una società da uno Stato membro all'altro dipende dalle singole legislazioni nazionali o da iniziative pattizie degli Stati membri, senza che le norme comunitarie possano assumere rilievo. Gli effetti della sentenza *Daily Mail* sono stati fortemente ridimensionati dalle sentenze 9 marzo 1999, C-212/97, *Centros*, in *Racc.*, I-1459 ss. e 5 novembre 2002, C-208/00, *Überseering*, in *Racc.*, p. I-9919 ss., sia pure attraverso argomenti diversi dalla cittadinanza dell'Unione.

³⁴ A. LANG, *Articolo 17*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, A. TIZZANO (a cura di), Giuffrè, Milano 2004, pp. 249 ss.

Secondo il Trattato, chi possiede la cittadinanza di uno Stato membro possiede pure la cittadinanza dell'Unione: l'acquisto o la perdita della cittadinanza di uno Stato membro comporta l'acquisto o la perdita della cittadinanza dell'Unione, che risulta "ancillare" di quella nazionale e pertanto fa apparire superflua³⁵ la norma secondo cui la cittadinanza dell'Unione è un complemento di quella nazionale e non la sostituisce. Ne consegue che non si tratta di una nozione «autonoma», ma discrezionale di ciascuno Stato membro³⁶ e che ogni ordinamento nazionale ne identifica i destinatari³⁷. I modi di acquisto e di perdita della cittadinanza dell'Unione sono sottoposti alle legislazioni nazionali e così la dottrina parla di cittadinanza «duale» nel senso di due distinte condizioni connesse³⁸, ovvero di cittadinanza «complementare»³⁹ che semplicemente si unisce alla cittadinanza nazionale senza sostituirla.

La Corte afferma che non interessano momento e modo di acquisto della cittadinanza di uno Stato membro per applicare il diritto comunitario se, nel momento in cui viene invocata la norma comunitaria, l'individuo era già cittadino di un altro Stato membro⁴⁰, come pure ha affermato che non ha importanza, per applicare il diritto comunitario, il possesso della cittadinanza dello Stato membro in cui risiede se lo stesso individuo possiede pure la cittadinanza di un altro Stato membro⁴¹.

Il fatto che sia stata introdotta la cittadinanza dell'Unione non ha lesa la competenza degli Stati a definire i propri cittadini. La Germa-

³⁵ A simile conclusione si giungeva in base alla precedente formulazione dell'articolo 17 CE, la cui seconda frase stabilisce che «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro».

³⁶ Cfr., per ulteriori approfondimenti, M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione* cit., pp. 6 ss.; B. NASCIBENE, *Profili della cittadinanza* cit., p. 247.

³⁷ Chiarificatrice, in merito è la *Dichiarazione sulla cittadinanza di uno Stato membro*, adottata dalla Conferenza intergovernativa e allegata al Trattato di Maastricht, secondo cui «[...] ogni qualvolta nel Trattato che istituisce la Comunità europea si fa riferimento a cittadini degli Stati membri, la questione se una persona abbia la nazionalità di questo o quello Stato membro sarà definita soltanto in riferimento al diritto nazionale dello Stato membro interessato».

³⁸ Cfr. V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, il Mulino, Bologna 1994, pp. 61 ss.

³⁹ Cfr. M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁰ Sentenza del 7 febbraio 1979, 136/78, *Auer*, in *Racc.*, pp. 437 ss.

⁴¹ Sentenze del 19 gennaio 1988, C-292/86, *Gullung*, in *Racc.*, pp. 111 ss.; 23 febbraio 1994, C-419/92, *Scholz*, in *Racc.* pp. I-505 ss.

nia ed il Regno Unito avevano già definito coloro che possono essere qualificati cittadini nazionali ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie. La Germania, firmando il Trattato CEE, stabiliva quali tedeschi erano da intendere per cittadini⁴²; la stessa cosa, ma in modo più complesso, faceva il Regno Unito⁴³, escludendo i «British dependent territories» e i «British overseas citizens»⁴⁴. La Corte di giustizia ha ritenuto ciò un mezzo per stabilire il campo di applicazione *ratione personae* del Trattato⁴⁵.

Si può affermare che la cittadinanza europea ha carattere derivato in quanto il legame tra Comunità ed Unione con i suoi cittadini avviene con l'intermediazione degli Stati⁴⁶. Gli Stati membri, attraverso il loro diritto nazionale, possono precisare chi può essere considerato proprio cittadino per mezzo di una dichiarazione presentata alla Presidenza della Comunità. L'esclusività del potere dello Stato membro nell'attribuzione della cittadinanza nazionale si riscontra anche nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992. Nelle conclusioni si assicurò la Danimarca, che aveva sollevato dei problemi durante la ratifica del Trattato sull'Unione Europea pensando che la cittadinanza europea potesse determinare il diritto per i cittadini di Stati terzi di ottenere la cittadinanza danese, affermando che «la questione se una persona abbia cittadinanza di uno Stato membro è definita esclusivamente in riferimento al diritto dello Stato membro interessato»⁴⁷.

Pertanto, a fronte di nozioni autonome che prescindono dal contenuto che di quella nozione si ha nei singoli ordinamenti nazionali e identificano coloro che beneficiano dei diritti che la norma comunitaria conferi-

⁴² Si trattava della *Dichiarazione del governo della Repubblica federale di Germania relativa alla definizione dei cittadini tedeschi*, di cui la Conferenza intergovernativa prese nota (riprodotta in A. TIZZANO, *Codice dell'Unione europea*⁴, Cedam, Padova 2005, p. 128).

⁴³ Cfr. N. BLAKE, *British Nationality Law*, in *Nationality Laws in the European Union*, B. NASCIBENE (ed.), Giuffrè, Milano 1996, pp. 679 ss.

⁴⁴ Per il testo della dichiarazione cfr. G.U.C.E., C-23 del 28 gennaio 1983. In argomento cfr., anche, A.R. COSÌ, *Cittadinanza dell'Unione e cittadinanza di uno Stato membro: il caso della British Overseas Citizenship*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 664 ss.

⁴⁵ Cfr. sentenza del 20 febbraio 2001, C-192/99, *Kaur*, in *Racc.*, pp. I-1237 ss., punto 24.

⁴⁶ Cfr. U. VILLANI, *op. cit.*, pp. 1007 ss.

⁴⁷ Cfr. G.U.C.E., C-348 del 31 dicembre 1992.

sce⁴⁸, la nozione di cittadinanza dell'Unione dipende da ciò che stabiliscono i singoli Stati membri⁴⁹.

Limiti alla competenza degli Stati nella definizione di presupposti per l'acquisto e la perdita della cittadinanza, pur senza una espressa menzione, sembrano essere ammessi dalla Corte di Giustizia⁵⁰ anche se essa non chiarisce quali possano essere questi limiti in materia di attribuzione e, soprattutto, di perdita dello *status civitatis*⁵¹. La configurabilità di tali limiti trova ragione, dopo il Trattato di Maastricht, nella circostanza per cui la cittadinanza nazionale implica quella dell'Unione e quindi la fruizione di posizioni soggettive altrimenti precluse. Una concreta individuazione di confini all'esercizio delle competenze nazionali in materia di cittadinanza è stata proposta, nell'esigenza di rispettare i diritti fondamentali dell'individuo, quali principi generali di diritto comunitario⁵². A tal proposito gli Stati membri dovrebbero, attraverso degli atti di diritto comunitario o degli strumenti convenzionali, armonizzare gli ordinamenti nazionali con quelli che sono i principi propri dell'Unione.

Qualunque nozione di cittadinanza si accolga⁵³ si notano i tratti differenziali nell'ordinamento dell'Unione rispetto all'istituto della cittadinanza che è rilevante per l'ordinamento interno e per quello internazionale. Alla Comunità e nell'Unione mancano i caratteri della comunità po-

⁴⁸ Cfr., ad esempio, la nozione di lavoratore di cui all'articolo 39 CE come interpretata dalla Corte di giustizia in numerose pronunce.

⁴⁹ L'introduzione della cittadinanza dell'Unione non aumenta le categorie dei beneficiari dei diritti di derivazione comunitaria, ma si può notare come alcuni diritti connessi alla condizione di cittadino dell'Unione, secondo quanto stabilito dall'art. 21 CE, siano riconosciuti a chiunque risieda nell'Unione, come previsto dall'art. 194 e 195 CE, non avendo importanza se si possenga o meno la cittadinanza di uno Stato membro e ciò, forse, al fine di favorire i residenti di uno Stato membro e agevolare l'integrazione tra gli Stati medesimi. Per ulteriori approfondimenti vedi B. NASCIBENE, *Brevi rilievi in tema di diritti fondamentali, cittadinanza e sussidiarietà nel Trattato sull'Unione europea*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, vol. 33, fasc. 1/2, 1994, pp. 233 ss.; M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁰ Cfr. G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*⁴, Laterza, Roma-Bari 2004, p. 12.

⁵¹ Sentenza 20 febbraio 1975, 21/74, *Airola*, in *Racc.*, p. 221 ss.

⁵² Cfr. articolo 6 TUE. Sulla perdita della cittadinanza in violazione di diritti fondamentali cfr. U. VILLANI, *op. cit.*, pp. 1009 ss.

⁵³ Per le varie nozioni, cfr. G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (dir. vigente)*, in *Enciclopedia del Diritto* (XLVI voll.), VII, Giuffrè, Milano 1960, pp. 140 ss.

litica o dell'entità statale; inoltre, il Trattato riconosce ai cittadini dell'Unione dei diritti che non esprimono la soggezione dell'individuo allo Stato e neppure l'aspetto partecipativo⁵⁴. La nozione di cittadinanza dell'Unione non sfugge, quindi, alla logica della sommatoria di diritti che ha caratterizzato il percorso di quella idea⁵⁵, con la sola eccezione del progetto del Parlamento Europeo del 1984⁵⁶.

In conclusione, va sottolineato come ancora l'istituto della cittadinanza debba evolversi, visti anche i problemi connessi allo stabilimento primario delle persone giuridiche e al trasferimento della sede da uno Stato all'altro, nella concezione di diritto piuttosto che di riconoscimento politico. Bisognerebbe riconoscere al soggetto cittadino dell'Unione tutti quei diritti rientranti nella sfera del cittadino in quanto persona giuridica oltre, come già avviene, di persona fisica. A tal proposito dovrebbe esserci una nozione "autonoma" di cittadinanza e non più discrezionale di ogni Stato membro, senza più avere gli ordinamenti nazionali che ne identificano i destinatari.

La Corte di Giustizia, forte di quanto statuito dal Trattato di Maastricht in merito alla cittadinanza, ha mosso qualche passo, seppur timido, per la limitazione alla competenza degli Stati nella definizione di presupposti per l'acquisto e la perdita della cittadinanza.

Quindi, oggi la nozione di cittadinanza dell'Unione esprime l'idea di appartenenza a una "comunità" che non è quella statale né intende la Comunità europea come un'insieme di istituzioni e organi che la governano. Essa ricorda l'essere parte di quella comunità di cui fanno parte istituzioni, Stati membri e loro cittadini, i quali, per mezzo del Parlamento Europeo, partecipano alle attività della Comunità stessa.

⁵⁴ Sulla soggezione e partecipazione allo Stato come elementi propri del vincolo giuridico-politico di cittadinanza cfr., per tutti, R. CLERICI, *op. cit.*, p. 113.

⁵⁵ M. CARTABIA, *op. cit.*, pp. 2 ss.

⁵⁶ Anche in occasione del Trattato di Maastricht, il Parlamento europeo aveva auspicato l'introduzione nel Trattato di un articolo secondo il quale «L'Unione può stabilire alcune condizioni uniformi per l'acquisto o per la perdita della cittadinanza degli Stati membri in virtù delle procedure previste per la revisione del Trattato» (cfr. la Risoluzione sulla cittadinanza dell'Unione del 21 novembre 1991, in *G.U.C.E.*, C 326), così contribuendo a ridurre la discrezionalità degli Stati e parzialmente "comunitarizzando" la nozione di cittadinanza dell'Unione. In dottrina cfr. F. CUOCOLO, *La cittadinanza dell'Unione europea (prospettive costituzionali)*, in *Politica del diritto*, 1991, pp. 659 ss.

5. I diritti correlati alla cittadinanza europea nella Carta dei diritti fondamentali.

Dall'articolo 17, paragrafo 2, si evince che i cittadini dell'Unione hanno diritti e sono soggetti ai doveri che il Trattato prevede: lo *status* di cittadino dell'Unione è dunque definito sommariamente con un rinvio a quanto il Trattato CE attribuisce a coloro che hanno la cittadinanza di uno Stato membro. Peraltro, gli articoli 18, 19, 20 e 21 definiscono espressamente alcuni diritti quali quello alla libera circolazione, il diritto di voto alle elezioni comunali, circoscrizionali e del Parlamento europeo, il diritto alla protezione diplomatica e quello di petizione e di ricorso al Mediatore⁵⁷.

Questa è in ogni caso un'elencazione incompleta, in quanto alle posizioni soggettive elencate si dovranno aggiungere altri diritti propri dei cittadini degli Stati membri e posizioni soggettive godute dal cittadino dell'Unione non perché è tale, ma perché appartiene a categorie, come lavoratore, consumatore e altro, che sono considerate beneficiarie dal diritto comunitario⁵⁸.

Sebbene per l'articolo 2 TUE la cittadinanza sia concepita come funzionale al rafforzamento della tutela dei diritti dei cittadini degli Stati membri, nella Parte II, che è dedicata alla cittadinanza, non figurano i diritti fondamentali dell'individuo e dei quali il cittadino dell'Unione è titolare nell'ordinamento comunitario.

Con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre del 2000⁵⁹ dal Parlamento Europeo, Consiglio e Commissione, si enunciano, nel capo V, i diritti specifici connessi alla cittadinanza dell'Unione Europea.

La Carta, elencando i diritti del cittadino dell'Unione, mette innanzitutto in rilievo i diritti elettorali perché permettono di partecipare alla

⁵⁷ I soggetti che debbono fare in modo che quei diritti trovino attuazione sono diversi. In certi casi sono le istituzioni comunitarie, come per il ricorso al Mediatore, il diritto di petizione, il diritto di rivolgersi alle istituzioni e di ottenere risposta; in altri, quando si tratta di diritto di circolazione, elettorato attivo alle elezioni comunali e circoscrizionali, è lo Stato membro nel cui territorio si esercita quel diritto.

⁵⁸ Sull'incompletezza dell'elencazione cfr. D. O'KEEFFE, *General Course in European Community Law, The Individual and European Law, in Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. V, tomo 1, 1994, pp. 55 ss., spec. pp. 124 ss.

⁵⁹ G.U.C.E., C-364 del 18 dicembre 2000.

vita politica dell'Unione e dello Stato di residenza. Ciò vuol dire che il cittadino dell'Unione gode di uno *status activae civitatis*.

Peraltro, la Carta, sebbene affermi che l'Unione, istituendo una propria cittadinanza vuole mettere la persona al centro della sua azione, non tratta del diritto alla cittadinanza dell'Unione né indica quali siano i requisiti per ottenerla. Le disposizioni del Capo V della Carta non sono particolarmente innovative, ma vanno egualmente apprezzate perché compongono un insieme di diritti caratterizzanti, nel suo complesso, lo *status* del cittadino nei confronti dell'Unione⁶⁰. Ad esempio, il diritto ad una buona amministrazione può essere inteso come un nuovo diritto la cui tutela si rende necessaria alla luce dell'evoluzione della società.

La Carta di Nizza ha avuto l'impossibilità di introdurre delle novità e ciò è riscontrabile anche nell'allegato IV delle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999⁶¹. Tutto ciò ha inciso sulla sua portata normativa, avendo così una esclusiva funzione ricognitiva.

Nonostante il suo interessamento per le «generazioni future», quale elemento di cui si deve tener conto nell'esercizio dei diritti enunciati, la Carta suscita non poche perplessità in quanto alcune sue norme sono state riprodotte nei loro termini essenziali, senza alcuna specificazione.

Le disposizioni inerenti la cittadinanza riprendono, alcune volte testualmente, a volte perfezionandole in forma di diritti soggettivi, le disposizioni già contenute nel Trattato di Amsterdam. La ripetizione di principi già enunciati nel Trattato di Amsterdam⁶² si giustifica solamente in prospettiva di un inserimento della Carta nel progetto di un Trattato⁶³.

⁶⁰ L.S. ROSSI, *Uguaglianza – Cittadinanza*, in ID. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano 2002, pp. 109 ss.

⁶¹ Si afferma, a Colonia, che: «Il Consiglio europeo ritiene che la Carta debba contenere i diritti di libertà e uguaglianza, nonché i diritti procedurali fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultati dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario. La Carta deve inoltre contenere i diritti fondamentali riservati ai cittadini dell'Unione».

⁶² Le ripetizioni di alcune disposizioni all'interno della Carta possono sembrare superflue in quanto già presenti in un Trattato che ha valore giuridico obbligatorio e vincolante a differenza della Carta che non ha l'analoga natura.

⁶³ A tal proposito va ricordato che la Carta era già stata inserita all'interno del Trattato costituzionale per l'Europa, firmato a Roma il 24 ottobre 2004, ma la mancata ratifi-

Ad esempio, il diritto di voto e di eleggibilità dei cittadini dell'Unione al Parlamento europeo, come la sua stessa previsione di un'elezione a suffragio universale diretto sono norme presenti nel Trattato di Amsterdam e che costituiscono, quindi, dei diritti soggettivi già vigenti all'interno degli ordinamenti interni dei singoli Stati membri⁶⁴.

In merito ai doveri, la Carta non ne fa cenno se si fa eccezione del Preambolo, dove genericamente si afferma che il godimento dei diritti implica dei doveri.

A causa della sua formulazione poco chiara di alcuni principi e per il suo carattere non giuridicamente vincolante, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ha creato intorno a sé un grande dibattito circa il valore delle sue disposizioni. Prima, a tal proposito, la Corte di Giustizia in diverse occasioni ha respinto l'orientamento espresso da alcuni Avvocati generali nel riconoscere alla Carta un valore vincolante in quanto strumento di rilevazione dei diritti fondamentali. Invece, il Tribunale di primo grado ha richiamato in alcune sue decisioni la Carta, unitamente ad altri testi vincolanti, senza preoccuparsi della sua natura⁶⁵.

Nonostante ciò la normativa nazionale di esecuzione del diritto comunitario dovrà essere fedele ai principi di garanzia dei diritti fondamentali, laddove si applichi a situazioni nazionali concrete per le quali sia possibile riscontrare un collegamento con il sistema giuridico europeo, indipendentemente dalla nazionalità del soggetto i cui diritti fondamentali si ritengono violati.

La Corte di Giustizia può estendere l'obbligo di tutela dei diritti fondamentali e così poter espletare il suo controllo sulle disposizioni nazionali anche a quelle situazioni per le quali la competenza sia posta in essere in base ai Trattati, ma non sia stata esercitata dalle istituzioni euro-

ca da parte della Francia e dell'Olanda, in conseguenza del referendum abrogativo, segnò una battuta d'arresto. Il Trattato era stato ratificato da diciotto Stati. La Carta, oggi, ha ritrovato una collocazione all'interno del Trattato di Lisbona in via di ratifica da parte degli Stati. Il Trattato di Lisbona subentra al Trattato costituzionale per l'Europa aggiornandolo e apportando alcune modifiche.

⁶⁴ Parte della dottrina ha affermato che enunciare certi diritti all'interno della Carta è contraddittorio e pressoché inutile in quanto, essendo la Carta una mera dichiarazione, non determina il sorgere di diritti soggettivi; cfr. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*², Giappichelli, Torino 2006, p. 345.

⁶⁵ Cfr. *Ivi*, p. 347.

pee⁶⁶, a prescindere dal carattere strettamente attuativo della normativa interna⁶⁷.

Va sottolineato che, vista l'evoluzione dell'ordinamento europeo e della prassi della Corte di Giustizia, i principi del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, pur rientrando nel diritto dell'Unione ed essendo posizionati all'interno degli ordinamenti statali in una posizione intermedia tra il diritto primario e quello derivato, non sono autonomi. Questi principi non hanno un contenuto immediatamente precettivo, quindi non riescono ad imporre agli Stati l'obbligo di adeguare ad essi il proprio sistema giuridico. La conseguenza di tutto ciò è che i diritti fondamentali di matrice comunitaria non sono immediatamente esigibili e direttamente invocabili dai singoli all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali, a meno che non siano richiamati espressamente, o non siano desumibili, in via interpretativa, da una norma europea dotata dei caratteri della diretta applicabilità o che produca effetti diretti.

Però, ultimamente, la Corte di Giustizia sta introducendo una nuova giurisprudenza in cui ricollega i diritti garantiti nel Trattato alla cittadinanza anziché all'esercizio della libera circolazione o per il loro contenuto avente ad oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Questa visione determina il superamento della concezione funzionalista già avvenuto con il Trattato di Maastricht e con il passaggio verso il Trattato di Lisbona. La Corte utilizza in maniera occasionale la libertà di circolazione per stabilire la copertura di una fattispecie da parte del diritto comunitario.

Con il Trattato di Lisbona si ha, al suo interno, l'incorporazione della Carta, diventando così parametro di legalità delle norme dell'Unione e di quelle degli Stati membri che attuino le norme dell'Unione o ad esse derogino. Certi diritti, tra questi anche quelli della cittadinanza, diventano vere e proprie norme imperative.

⁶⁶ Vedi G. GAJA, *L'incorporazione della Carta dei diritti fondamentali nella Costituzione per l'Europa*, in *I Diritti dell'Uomo: cronache e battaglie*, n. 3, 2003, pp. 6 ss. L'autore afferma che la tutela dei diritti fondamentali, «che si realizza 'nel quadro del diritto comunitario', vincola gli Stati membri anche quando non si tratti dell'esecuzione di un atto delle istituzioni delle Comunità, purché la materia sia effettivamente tutelata dalla normativa comunitaria. [...] È da precisare che nell'abito delle competenze non esclusive dell'Unione degli Stati membri restano comunque liberi di provvedere autonomamente alla tutela dei diritti fondamentali in assenza di atti dell'Unione».

⁶⁷ Cfr. Conclusioni dell'Avv. Gen. Jacobs del 27 aprile 1989, caso *Wachauf*, punto 31 n. 4, C-5/88, in *Racc.*, 1989, p. 2609; conclusioni dell'Avv. Gen. Jacobs del 9 dicembre 1992, caso *Kostantinidis*, punto 46, C-168/91, in *Racc.*, p. I-1191 s.

Di fondamentale importanza la spinta propulsiva del Parlamento europeo che con la Risoluzione del 15 marzo 2007 sul «rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte della Commissione: metodologia per un controllo sistematico e rigoroso» invita tutte le istituzioni dell'Unione (ed anche quelle nazionali) ad un monitoraggio trasparente e penetrante del rispetto dei diritti sanciti a Nizza nel processo legislativo comunitario⁶⁸. La risoluzione, che permette di vagliare una serie di suggerimenti e di indicazioni concrete, finisce con il valorizzare il dato istituzionale del naturale onere da parte degli organi comunitari, sin dai primi mesi del 2001, a non violare in qualsiasi atto proveniente dall'Unione i diritti fondamentali come ricostruiti e formulati nell'Elenco del Dicembre 2000, che ha avuto un raffronto da un lato in provvedimenti "interni" della Commissione e del Parlamento e dall'altro nel richiamo nelle premesse delle direttive o di altri provvedimenti – delle prerogative riconosciute a Nizza «chiamate in gioco» con l'attestazione della loro salvaguardia⁶⁹. Queste valutazioni sono state riprese nella prima sentenza della Corte di Giustizia del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio, precisando che, anche se la Carta non ha ancora un valore "obbligatorio", tuttavia le sue disposizioni costituiscono un parametro per giudicare la legittimità di atti come le direttive che l'hanno nelle loro premesse citata espressamente⁷⁰.

La Corte mostra una crescente propensione a riscontrare il "nesso comunitario" fra la tutela del diritto e l'ordinamento dell'Unione⁷¹. La "co-pertura comunitaria" consente al soggetto di avvalersi delle garanzie pre-

⁶⁸ Va inteso in senso ampio, e quindi con riferimento anche alle misure degli Stati di adeguamento alle decisioni degli organi di Bruxelles come chiaramente indicato dall'art. 51 del Testo di Nizza.

⁶⁹ Vedi G. BRONZINI e V. PICCONE, *La Corte del Lussemburgo scopre la Carta di Nizza: verso una nuova stagione nella tutela multilevel dei diritti fondamentali*, in *Rivista Critica di Diritto del lavoro*, n. 4/2006 e G. BRONZINI e V. PICCONE, *Dalla Corte di giustizia nuovi impulsi alla giurisdizione ordinaria*, in *Newsletter Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali*, del sito europeanrights.eu, Marzo 2007.

⁷⁰ Nel caso di specie la direttiva sui ricongiungimenti familiari.

⁷¹ Si veda il caso *Carpenter*, sentenza 11 luglio 2002, C-60/00, in *Racc.*, 2002, p. I-6279, punto 46, dove il rispetto della vita privata e il diritto di costituire una famiglia sono stati considerati un limite alla legge inglese sull'espulsione del coniuge extracomunitario non in possesso di permesso di soggiorno. Per la Corte, la violazione dei diritti fondamentali da parte del Sig. Carpenter costituiva una violazione del diritto comunitario perché l'assenza della coniuge lo avrebbe ostacolato nell'esercizio della sua libertà fondamentale.

viste da detto ordinamento nei confronti degli Stati membri. Se tutto ciò non dovesse accadere la circostanza dovrebbe essere qualificata come “puramente interna”, quindi estranea all’applicazione del diritto dell’Unione.

6. I doveri correlati alla cittadinanza europea.

Nell’articolo 17 CE è previsto pure che i cittadini dell’Unione siano soggetti ai doveri che il Trattato prevede. L’enunciazione risponde più alla necessità di proporre formule tipiche dello *status civitatis*, che mette insieme diritti e doveri, che non a quella di descrivere il contenuto della cittadinanza dell’Unione. Nella Parte II del Trattato CE, come in altre disposizioni dello stesso Trattato o del TUE, non si trova l’indicazione dei doveri cui è soggetto il cittadino dell’Unione. La prospettiva è quella propria degli strumenti internazionali in materia di diritti dell’uomo⁷², che, invece di configurare il rapporto individuo-Stato come un insieme di relazioni reciprocamente attive e passive, mirano a circoscrivere i poteri dello Stato per ottenere zone di libertà a favore dell’individuo. Non sembra che nei confronti dell’Unione si possano configurare i doveri che di solito incombono sul cittadino nei confronti del proprio Stato, come il dovere di fedeltà⁷³ ed il dovere di difesa. A tal proposito va detto che la sfera dei doveri dei singoli non può essere integrata seguendo le disposizioni dell’art. 22, inerente la clausola di completamento, in quanto questo prevede la possibilità di definire solo nuovi diritti e non doveri.

Se l’assenza di previsione dei doveri rende la cittadinanza dell’Unione un concetto imperfetto e insoddisfacente⁷⁴, è pure vero che la ragione ultima di questa «imperfezione» sta nei caratteri dell’integrazione europea, che non permettono di configurare né la Comunità né l’Unione come ente che ha le caratteristiche dello Stato e, quindi, idoneo a consentire che si crei un vincolo giuridico-politico del quale la soggezione dell’individuo che vi fa parte è una componente fondamentale. Le propo-

⁷² Cfr. B. NASCIBENE, *L’individuo e la tutela internazionale dei diritti umani*, in S. M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di diritto internazionale*², Giappichelli, Torino 2003, pp. 337 ss.

⁷³ Cfr., in senso limitatamente diverso, F. CUOCOLO, *La cittadinanza dell’Unione* cit., p. 667.

⁷⁴ Cfr. J. PERTEK, *Droit des institutions de l’Union européenne*, in *Thémis*, Paris 2004, pp. 66 ss.

ste che tendono a codificare alcuni doveri del cittadino dell'Unione⁷⁵ non valgono a caratterizzare la posizione del cittadino dell'Unione in quanto tale, confondendosi col dovere generico di osservare la legge⁷⁶.

7. Rilevanza della cittadinanza dell'Unione: il diritto di circolazione e di soggiorno all'interno della Comunità europea.

Come prevede l'articolo 18 del Trattato CE, ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri nel rispetto delle limitazioni e delle condizioni previste dal Trattato stesso e dalle disposizioni adottate in applicazione di esso.

Tale diritto è il più rilevante e caratterizzante tra quelli che definiscono lo *status* del cittadino dell'Unione, anche perché è fondamentale attraverso il suo esercizio che il cittadino di uno Stato membro si pone in una condizione di rilevanza comunitaria, e può, quindi, godere di altri diritti propri della cittadinanza dell'Unione. La previsione di un'ampia libertà di circolazione richiama il diritto di incolato, da sempre considerato un diritto proprio dello *status* di cittadino, e trova giustificazione nell'appartenenza dell'individuo alla comunità statale⁷⁷.

Tuttavia, la normativa che concerne l'identificazione dei beneficiari del diritto che si sta considerando non appare esaustiva, essendosi riscontrate situazioni in cui il diritto di circolazione e soggiorno viene riconosciuto dal Trattato (nonché da disposizioni di diritto comunitario derivato ovvero da accordi internazionali) anche a soggetti cittadini di paesi terzi come nel caso dei familiari di un cittadino dell'Unione e dei cittadini di Stati terzi legati alla Comunità da un accordo di associazione. Il diritto è, nel primo caso, derivante da quello del cittadino europeo e, nel secondo, riconosciuto dalla norma pattizia⁷⁸.

La libertà di circolazione, come pure quella di soggiorno, delle perso-

⁷⁵ Cfr. il parere della Commissione del 21 ottobre 1990, in *Boll. CE*, 2/91, suppl.

⁷⁶ Per ulteriori rilievi circa l'assenza di doveri propri dello *status* di cittadino dell'Unione cfr. R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, pp. 629 ss.; V. LIPPOLIS, *op. cit.*, pp. 47 ss.; U. VILLANI, *op. cit.*, pp. 1011 ss. *Contra*, non escludendo l'esistenza di doveri vincolanti, F. MENEGAZZI MUNARI, *Cittadinanza europea: una promessa da mantenere*, Giappichelli, Torino 1996, pp. 165 ss.

⁷⁷ Cfr., per approfondimenti, B. NASCIBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano 1988, pp. 12 ss.

⁷⁸ Cfr. M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione cit.*, pp. 24 ss.

ne è da sempre una libertà fondamentale garantita dal diritto comunitario. Già nelle norme del Trattato CEE, all'articolo 3 lettera c), si prevedeva, quale strumento per raggiungere le finalità dell'articolo 2, l'instaurazione di un mercato interno contraddistinto dall'eliminazione fra gli Stati membri (anche) degli ostacoli alla libera circolazione delle persone.

Non va dimenticato, però, che la libertà di circolazione delle persone assumeva una connotazione esclusivamente economica, non diversamente dalla libertà di circolazione delle merci, dei capitali⁷⁹ e dei servizi. Anche nel Trattato CEE, i lavoratori subordinati e i lavoratori autonomi godevano della libertà di circolare e di soggiornare nel territorio dei Paesi membri⁸⁰. I lavoratori autonomi potevano usufruirne sia per stabilirsi definitivamente sul territorio di uno Stato membro diverso da quello di cui possedevano la cittadinanza, svolgendovi la propria attività⁸¹, sia che se ne avvalessero per esercitarla occasionalmente in uno Stato diverso da quello di stabilimento⁸².

La libertà di circolazione dei fattori produttivi nel grande mercato caratterizzato dalla somma dei singoli mercati nazionali degli Stati membri, sulla base di condizioni simili a quelle che si ritrovano all'interno di un singolo mercato nazionale, ha costituito il primario fattore di unificazione di una Comunità ancora "economica", segnandone la differenza specifica rispetto alle classiche unioni doganali⁸³.

La concezione della libertà di circolazione delle persone era connessa allo svolgimento di un'attività economica, quindi era riconosciuta agli individui economicamente attivi ed indicati in norme del Trattato nonché ai loro famigliari, sia pure con molte limitazioni.

Il processo di integrazione ha ampliato i destinatari delle norme sulla

⁷⁹ La libera circolazione dei capitali contribuisce all'integrazione dei mercati nazionali nel mercato unico e rappresenta la condizione per la realizzazione della libertà di stabilimento. Cfr. la sentenza dell'11 novembre 1981, 203/80, *Casati*, in *Racc.*, pp. 2595 ss., punto 8 e, più recentemente, le tre sentenze della Corte del 4 giugno 2002, C-367/98, *Commissione c. Portogallo*, in *Racc.*, pp. I-4731 ss.; C-483/99, *Commissione c. Francia*, *ivi*, pp. I-4781 ss.; C-503/99, *Commissione c. Belgio*, *ivi*, pp. I-4809 ss., relative alle discipline nazionali delle azioni che attribuiscono poteri speciali (*golden shares*) e che vengono riservate allo Stato in occasione della privatizzazione di imprese.

⁸⁰ Vedi articolo 48 CEE, attuale articolo 39 CE.

⁸¹ Inteso come diritto di stabilimento: articolo 52 CEE, attuale articolo 43 CE.

⁸² Intesa libertà di prestazione di servizi: articolo 59 CEE, attuale articolo 49 CE.

⁸³ Cfr. N. NAPOLETANO, *La nozione di «campo di applicazione del diritto comunitario» nell'ambito delle competenze della Corte di Giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 4/2004, pp. 688 ss.

libera circolazione delle persone conseguentemente all'affievolirsi della concezione rigorosamente "economica" della Comunità. Anche se il Trattato dedicava norme, contenute in tre capi distinti, alle tre categorie di beneficiari del diritto di circolazione e soggiorno, e il loro contenuto era in parte diverso per eliminare gli ostacoli che impedivano il godimento dei diritti garantiti dal Trattato, la Corte di giustizia ha interpretato uniformemente il contenuto della libera circolazione delle persone, per cui era sufficiente la qualificazione di lavoratore autonomo, subordinato o prestatore di servizi per avere un trattamento identico⁸⁴.

L'ampliamento dei beneficiari della libertà di circolazione è avvenuto per effetto della giurisprudenza comunitaria e per alcuni interventi normativi. La Corte di giustizia ha ampliato i beneficiari di tale libertà dando un significato ampio alla nozione di lavoratore, comprendendo nei fruitori i prestatori del servizio⁸⁵, i destinatari del servizio ed i turisti⁸⁶, cioè praticamente quanti potessero esibire alla frontiera una carta di identità o un passaporto valido prescindendo dall'aspetto economico.

L'affievolimento dell'importanza del fattore economico per circolare liberamente è apparso anche in atti normativi di diritto derivato e nella direttiva del 28 giugno 1990 n. 90/364/CEE relativa al diritto di soggiorno attribuito, insieme al diritto di ingresso, a tutti i cittadini comunitari che non ne godono ad altro titolo, a condizione di possedere sufficienti risorse economiche e di avere un'assicurazione contro le malattie.

In merito alla libertà di prestazione dei servizi, la Corte di Giustizia, con la sentenza *Cassis de Dijon*⁸⁷, relativa alla circolazione delle merci, ha voluto dare maggiore rilevanza al fondamentale divieto di ogni restrizione di cui all'art. 49 del Trattato CE, ben più estesa di mera enunciazione del principio del trattamento nazionale. La giurisprudenza si è consolidata nell'affermare che tale disposizione vieta le misure nazionali che discriminano i prestatori di servizi stabiliti in altri Stati membri in ragione della loro cittadinanza, inoltre vuole la soppressione di qualsiasi restrizione, anche quando potrebbe applicarsi ai lavoratori nazionali e a

⁸⁴ Cfr. la sentenza dell'8 aprile 1976, 48/75, *Royer*, in *Racc.*, p. 497 ss.

⁸⁵ Cfr. sentenze della Corte di giustizia del 7 luglio 1976, C-118/75, *Watson e Belmann*, in *Racc.*, pp. 1185 ss.; 31 gennaio 1984, C-286/82 e C-26/83, *Luisi e Carbone*, in *Racc.*, pp. 377 ss.

⁸⁶ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 2 febbraio 1989, *Cowan*, C-186/87, in *Racc.*, pp. 195 ss.

⁸⁷ Sentenza della Corte di Giustizia del 20 febbraio 1979, C-120/78, *Cassis de Dijon*, in *Racc.*, 1979, pp. 649 s.

quelli degli altri Stati membri, in modo tale che riesca a vietare o limitare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro dove fornisce legittimamente servizi analoghi⁸⁸.

Inoltre, qualora la libertà di prestazione dei servizi dovesse considerarsi fonte di un diritto di accesso *cross-border* a prestazioni di rilievo sociale degli ordinamenti nazionali risultava già sufficientemente chiaro con la sentenza Cowan. Da ricordare anche la giurisprudenza che – a partire dalle sentenze Decker e Kohll⁸⁹ del 1998 – ha spianato la strada all'accesso diretto a prestazioni sanitarie e di cura all'estero, sulla base dell'art. 49 del Trattato e senza la mediazione autorizzatoria ed il controllo degli Stati membri.

Godono degli stessi diritti, subordinati pure al possesso di sufficienti risorse economiche e di un'assicurazione contro le malattie, anche gli studenti ed i lavoratori che hanno cessato la loro attività, per i quali, tuttavia, non si prescinde dallo svolgimento, futuro o passato di un'attività e ciò sulla base dell'articolo 308 CE per i pensionati e dell'articolo 12 CE per gli studenti⁹⁰.

In conclusione, la valorizzazione, da parte della Corte di giustizia, delle norme sulla cittadinanza dell'Unione è, peraltro, all'origine di un'altra tendenza, cioè quella a fondare direttamente sulle citate norme del Trattato in tema di cittadinanza dell'Unione il titolo di accesso a essenziali prestazioni di *welfare*.

La Corte ha affermato anzitutto che «lo *status* di cittadino dell'Unio-

⁸⁸ Vedi sentenze della Corte di Giustizia del 25 luglio 1991, C-76/90, *Säger*, in *Racc.*, 1991, pp. I-4221 ss., punto 12, e C-288/89, *Gouda*, *ivi*, pp. I-4007 ss. In quest'ultima, si nota che «in assenza di armonizzazione delle norme applicabili ai servizi, ovvero di un regime di equivalenza, ostacoli alla libertà garantita dal Trattato in questo settore possono derivare dall'applicazione di regolamentazioni nazionali, che riguardano ogni persona stabilita sul territorio nazionale, a prestatori stabiliti sul territorio di un altro Stato membro, i quali devono già soddisfare alle prescrizioni di tale Stato» (punto 12).

⁸⁹ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, 28 aprile 1998, C158/96, *Kobll*, in *Racc.*, p. I-1931 per la quale uno Stato membro non può giustificare, sulla base che non può essere sottratto l'intero settore della sanità pubblica alla libertà di circolazione, la generalizzata imposizione dell'obbligo di preventiva autorizzazione delle prestazioni sanitarie fornite da un altro Stato membro a iscritti al sistema sanitario del primo Stato.

⁹⁰ Il diritto di soggiorno degli studenti venne inizialmente disciplinato dalla direttiva n. 90/366/CEE, fondata sull'articolo 235 CEE. La Corte di giustizia, ritenendo erronea la scelta della base giuridica, ha annullato la direttiva citata, sentenza del 7 luglio 1992, C-295/90, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in *Racc.*, pp. I-4193 ss. La direttiva n. 93/16/CEE, trae il suo fondamento dall'articolo 12 CE, in armonia con la decisione della Corte.

ne è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra essi si trovi nella medesima situazione di ottenere, indipendentemente dalla nazionalità e fatte salve le eccezioni al riguardo espressamente previste, il medesimo trattamento giuridico»⁹¹. L'affermazione – poi ribadita nella successiva giurisprudenza in materia – ha in realtà trovato consacrazione nello stesso impianto della Direttiva n. 38 del 2004⁹², nella misura in cui essa riorganizza la disciplina della libertà di circolazione delle persone nell'Unione a partire dallo *status civitatis*, ponendo, cioè, al centro del sistema la cittadinanza europea, la quale cessa così di rivestire una rilevanza solo residuale rispetto a rapporti e posizioni “funzionali”.

8. (Segue). L'incidenza della cittadinanza europea sul diritto di circolazione e soggiorno.

La maggiore innovazione del diritto di circolazione e di soggiorno sta nel suo riconoscimento sulla base del solo presupposto della cittadinanza europea, senza alcuna connotazione economica. In tal modo è compiuto il percorso rappresentato dalla soppressione dell'aggettivo “economica” nel nome della Comunità europea. Considerato l'elevato numero di beneficiari della libertà di circolazione, l'innovazione non ha portato grandi conseguenze pratiche⁹³.

La dottrina si è domandata se l'attribuzione ai cittadini dell'Unione del diritto di circolazione e soggiorno nel territorio degli altri Stati membri, mediante l'articolo 18 comma 1, sia una norma di effetto diretto invocabile di fronte ai giudici nazionali e capace di impedire l'applicazione di disposizioni nazionali contrastanti. È sorta qualche perplessità causata dalla formulazione del diritto che fa menzione di «limitazioni e condizio-

⁹¹ Vedi sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2001, in causa C-184/99, *De Grzelczyk*, in *Racc.*, p. I-6193.

⁹² *G.U.U.E.*, L. 158 del 30 aprile 2004, pp. 77 ss. In forza dell'articolo 38 della nuova direttiva, la direttiva n. 64/221/CEE è abrogata con effetto a decorrere da due anni dopo l'entrata in vigore della direttiva n. 2004/38/CE, ciò che è avvenuto, in forza del suo articolo 40, il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. L'adozione del nuovo strumento trova motivazione proprio nella necessità di superare la frammentazione delle norme preesistenti che trattano separatamente di lavoratori subordinati, autonomi, studenti e altre persone inattive, per regolare unitariamente l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento del cittadino dell'Unione.

⁹³ Vedi M. CARTABIA, *op. cit.*, p. 6.

ni»⁹⁴, ma, infine, la dottrina, ha riconosciuto alla norma effetto diretto⁹⁵. La Corte ha ammesso l'effetto diretto dell'articolo 18 comma 1 CE basandosi sul fatto che in precedenza aveva riconosciuto l'effetto diretto alle norme sulla libertà di stabilimento, nella sentenza *Reyners*,⁹⁶ o sulla libera prestazione di servizi, nelle sentenze *Van Binsbergen* e *Van Duyn*⁹⁷.

Nella sentenza *Baumbast*⁹⁸ la Corte di Giustizia ha sancito la diretta applicabilità dell'art. 18 comma 1 in quanto disposizione sufficientemente chiara e precisa. Infatti la Corte afferma che se, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea, il diritto di soggiorno, attribuito dal Trattato CE, era subordinato alla condizione dello svolgimento di un'attività economica ai sensi degli artt. 48, 52 e 59 del Trattato CE⁹⁹ «resta il fatto che, successivamente, è stato introdotto nel Trattato lo *status* di cittadino dell'Unione e che ad ogni cittadino l'art. 18 comma 1, CE ha riconosciuto il diritto di circolare e soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri»¹⁰⁰.

È importante notare che i diritti del cittadino dell'Unione possono essere chiamati in causa solo se il beneficiario si trova in una situazione

⁹⁴ L'articolo 45 comma 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione non conosce tale limitazione al diritto di circolazione e soggiorno. Tuttavia, la norma dell'articolo 45 non potrebbe avere una portata più ampia di quella prevista dall'articolo 18 comma 1 CE, essendo previsto dall'articolo 52 comma 2 della Carta che i diritti riconosciuti dalla Carta che trovano fondamento nei trattati comunitari «si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi». Cfr. L.S. ROSSI, *Uguaglianza – Cittadinanza* cit., p. 119.

⁹⁵ Cfr. R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza* cit., p. 641.

⁹⁶ Sentenza del 21 giugno 1974, C-2/74, *Reyners*, in *Racc.*, pp. 631 ss.

⁹⁷ Sentenze 3 dicembre 1974, C-33/74, *Van Binsbergen*, in *Racc.*, p. 1299 e 4 dicembre 1974, 41/74, *Van Duyn*, in *Racc.*, p. 1337.

⁹⁸ Sentenza 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast e altri c. Secretary for the Home Department*, in *Racc.*, pp. I-7091 ss. Il sig. Baumbast, cittadino tedesco, aveva risieduto con la propria famiglia nel Regno Unito dove aveva svolto attività di lavoratore subordinato e, successivamente, autonomo. Il sig. Baumbast venne assunto da imprese tedesche e lavorò in paesi terzi, ma la sua famiglia continuò a risiedere nel Regno Unito. Scaduta la carta di soggiorno, le autorità britanniche ne rifiutarono il rinnovo sulla base della circostanza che il sig. Baumbast non rientrava più nel campo di applicazione del diritto comunitario, non essendo lavoratore in uno Stato membro diverso dal proprio, né soddisfacendo i requisiti di applicazione della direttiva n. 90/364/CEE. La Corte gli ha riconosciuto il diritto di soggiorno nel Regno Unito sulla base della sola cittadinanza dell'Unione.

⁹⁹ A tal proposito si veda anche sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 1991, C-363/89, *Roux*, in *Racc.*, p. I-273, punto 9.

¹⁰⁰ Sentenza 17 settembre 2002, C-413/99, *Baumbast*, cit., punto 81.

di rilevanza comunitaria, nella quale sussiste un elemento di collegamento con uno Stato membro diverso dal proprio, altrimenti la situazione del soggetto riguarderà il diritto interno dello Stato membro interessato. A tal proposito la Corte di Giustizia si è espressa nella sentenza *Uecker e Jacquet*¹⁰¹ affermando che «la cittadinanza dell'Unione [...] non ha lo scopo di ampliare la sfera di applicazione *ratione materiae* del Trattato anche a situazioni nazionali che non abbiano alcun collegamento con il diritto comunitario». In tale pronuncia, la Corte ha negato alle coniugi extracomunitare, la signora Uecker, cittadina norvegese, e la signora Jacquet, cittadina russa, di due cittadini tedeschi di avvalersi del diritto di accesso ad un'attività lavorativa previsto dall'articolo 11 del regolamento del Consiglio n. 1612/68/CEE, rilevando che tale diritto veniva invocato nei confronti dello Stato tedesco, dove i due cittadini tedeschi risiedevano e lavoravano senza aver mai esercitato la libertà di circolazione all'interno della Comunità.

Successivamente a questa pronuncia la Corte di Giustizia si esprime nel caso di una cittadina spagnola residente in Germania¹⁰² considerandola rientrante nel campo di applicazione *ratione personae* del Trattato perché risiedeva legalmente nel territorio di un altro Stato membro. Da ciò, basta che il soggetto cada nel campo di applicazione del diritto comunitario per essere considerato cittadino dell'Unione e, quindi, godere delle prerogative attribuite dal Trattato in virtù della sola cittadinanza¹⁰³. Infatti, nella sentenza *Trojani*¹⁰⁴, la Corte ha riconosciuto che un cittadino di uno Stato membro che non rientra nelle tradizionali categorie previste dal Trattato per fruire della libertà di circolazione e soggiorno, può comunque invocare gli articoli 17 e 18 CE per il solo fatto di dimorare legalmente nel territorio dello Stato membro ospitante avendo da questo ottenuto un titolo di soggiorno. In quanto cittadino che ha esercitato il diritto di circolazione e soggiorno, il soggetto ricade nel campo di appli-

¹⁰¹ Corte di giustizia, sentenza 5 giugno 1997, C-64 e C-65/96, *Uecker e Jacquet*, in *Racc.*, pp. I-3171 ss., punto 23.

¹⁰² Sentenza 12 maggio 1998, C-85/96, *Martínez Sala*, in *Racc.*, p. I-2691, spec. Punti 60-63. Nello stesso senso anche la successiva pronuncia 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, cit., punto 32.

¹⁰³ Le norme del Trattato sono influenti per il solo fatto che l'interessato possa invocare la residenza legale in uno Stato membro diverso dal proprio e in tal modo dimostrerà di aver circolato liberamente e di dover godere dei diritti conferiti dal Trattato ai cittadini europei.

¹⁰⁴ Sentenza del 7 settembre 2004, C-456/02, *Trojani*, in *Racc.*, pp. I-7573 ss.

cazione del Trattato ed ha diritto a non essere discriminato in ragione della nazionalità nella concessione di un sussidio minimo di sussistenza («minimex»). Con la sentenza *Bidar*¹⁰⁵, la Corte riconosce che lo studente, cittadino dell'Unione, allorché si sposta in altro Stato membro per ivi seguire degli studi, esercita la libertà di circolazione di cui all'articolo 18 CE e, pertanto, si colloca in una situazione rilevante per il diritto comunitario, con conseguente diritto a non essere discriminato in ragione della nazionalità.

La Corte ribadisce questo principio anche nella sentenza *Cynthia Mattern e Hajrudin Cikotic c. Ministre du Travail et de l'Emploi*¹⁰⁶ per cui anche i familiari hanno il diritto di esercitare liberamente un'attività subordinata, ancorché non abbiano cittadinanza europea¹⁰⁷, in relazione al diritto del coniuge, cittadino dello Stato membro che esercita il suo diritto a circolare liberamente in quanto lavoratore.

Quindi l'esistenza di una cittadinanza dell'Unione costituisce l'implicito fondamento giuridico che consente alla Corte una lettura estensiva delle condizioni fissate dal diritto derivato circa il diritto di soggiorno dei cittadini.

Per cui, il cittadino potrebbe invocare la libertà di circolazione e soggiorno garantite dal diritto comunitario, anche nei confronti del proprio Stato, proprio perché cittadino dell'Unione. Così, la libertà di circolazione e soggiorno in tutta l'Unione sarebbe di competenza dell'ordinamento comunitario per ogni cittadino dell'Unione stessa.

Innegabile, da parte della Corte, l'intento di creare un legame molto stretto tra il singolo e l'Unione Europea, non mostrando, in tutto ciò, minore attenzione a quella che è la sfera dell'ordinamento statale di ogni Stato membro in tema di cittadinanza nazionale. La Corte ha cercato di spostare il baricentro dei diritti della cittadinanza da quella, iniziale, nazionale a quella basata sulla residenza. Ciò perché, se da un lato le norme sulla cittadinanza avrebbero come obiettivo quello di creare una parità di trattamento tra i cittadini europei, indipendentemente dalla loro nazionalità, dall'altra parte non si può non prestare attenzione al carattere non statutale dell'Unione europea per cui gli obblighi tra gli Stati non possono essere estesi in maniera automatica.

¹⁰⁵ Sentenza del 15 marzo 2005, C-209/03, *Bidar*, in *Racc.*, p. I-2119.

¹⁰⁶ Sentenza del 30 marzo 2006, C-10/05, *Cynthia Mattern e Hajrudin Cikotic c. Ministre du Travail et de l'Emploi*, disponibile su www.curia.eu.int.

¹⁰⁷ Sentenza del 7 maggio 1986, C-131/85, *Gul*, in *Racc.*, p. 1573, punto 20.

Con il caso *Gerry Adams*¹⁰⁸, un quesito è stato posto alla Corte di giustizia, che non si è pronunciata poiché l'ordinanza di rinvio è stata revocata dal giudice nazionale. Il caso riguarda la libera circolazione di un cittadino che, per ragioni di pubblica sicurezza, era soggetto a restrizioni, quindi era in discussione l'applicabilità dell'articolo 18 ad una situazione interna.

L'applicazione delle posizioni soggettive che derivano dalla cittadinanza dell'Unione richiede che la situazione tipo rientri nel campo di applicazione del Trattato e, dunque, esiga la presenza di un elemento di collegamento comunitario. Altrimenti la situazione è esclusivamente nazionale.

Quando la Corte ha consentito che una persona invocasse le norme sulla cittadinanza dell'Unione, nei confronti del proprio Stato, esisteva un elemento di collegamento comunitario¹⁰⁹.

Risulta di fondamentale importanza il «fattore di collegamento»¹¹⁰ tra la normativa nazionale ed una norma prevista dai Trattati. Secondo questo criterio è possibile ricomprendere nell'ambito di applicazione *ratione materiae* e *ratione personae* dei principi generali del diritto anche situazioni nazionali. Così è possibile estendere le garanzie da essi sancite ai singoli che lamentano allo Stato di appartenenza la violazione di uno dei diritti garantiti all'interno del Trattato a favore di cittadini di altri Stati membri. Può accadere che, grazie all'esercizio pregresso di una qualsiasi libertà del mercato, il soggetto si collochi nei confronti dello Stato di appartenenza come in una situazione paragonabile a quella dei cittadini dell'Unione, configurando così quell'elemento di collegamento tra l'esercizio della libertà tutelata dall'ordinamento comunitario e il diritto richiamato dal soggetto. Una situazione simile permette al singolo di poter impugnare una disciplina interna, propria dell'ordinamento nazionale, chiedendo che tale disciplina produca i suoi effetti nei suoi confronti qualora essa contrasti o restringa l'esercizio di una libertà o di un diritto espresso da un principio generale. Ciò è possibile anche quando questo diritto o libertà è sancito non nei Trattati bensì in una normativa derivata¹¹¹.

Quindi la normativa nazionale di esecuzione del diritto comunitario

¹⁰⁸ Si veda causa C-229/94, *Gerry Adams*, in *GUCE*, C 275 del 1 ottobre 1994. Causa cancellata dal ruolo e quindi la Corte non si poté pronunciare.

¹⁰⁹ Si veda sentenza dell'11 luglio 2002, C-224/96, *D'Hoop*, in *Racc.*, pp. I-6191 ss.

¹¹⁰ Cfr. N. NAPOLETANO, *op. cit.*, pp. 699 s.

¹¹¹ Cfr. Corte di Giustizia 11 ottobre 2001, cause riunite da C-95/99 a C-98/99, *Khalil et al.*, in *Racc.*, pp. I-7413 ss., punto 69.

dovrà essere conforme ai parametri di garanzia dei diritti fondamentali, laddove si applichi a situazioni interne concrete per le quali sia riscontrabile un collegamento con il sistema giuridico europeo, indipendentemente dalla nazionalità che possiede il singolo i cui diritti fondamentali si ritengono violati, in mancanza di tale collegamento, non è possibile effettuare il vaglio di conformità con i principi generali.

9. L'ampliamento da parte della Corte di Giustizia della prospettiva in materia di cittadinanza.

Una assai significativa pronuncia della Corte di Giustizia in materia di cittadinanza europea è la sentenza del 2 ottobre 2003, C-148/02, Garcia Avello nella quale si afferma che costituisce discriminazione in base alla nazionalità, e, come tale, violazione del diritto comunitario, il rifiuto da parte di uno Stato membro di registrare un bambino sotto il nome che avrebbe secondo le regole degli Stati dei genitori¹¹².

Secondo la Corte di giustizia «gli articoli 12 CE e 17 CE devono essere interpretati nel senso che ostano al fatto che [...] l'autorità amministrativa di uno Stato membro respinga una domanda di cambiamento del cognome per figli minorenni residenti in questo Stato e in possesso della doppia cittadinanza, dello stesso Stato e di un altro Stato membro, allorché la domanda è volta a far sì che i detti figli possano portare il cognome di cui sarebbero titolari in forza del diritto e della tradizione del secondo Stato membro».

Attraverso la nozione di cittadinanza e, nello specifico, la disciplina relativa al cognome delle persone, vengono così ribaditi alcuni suoi orientamenti relativi all'interpretazione del principio di non discriminazione contenuto nell'articolo 12 CE e, nonostante la competenza spettasse agli Stati membri, il rispetto del diritto comunitario. Inoltre, la Corte ha riba-

¹¹² In forza di questo principio, nel caso concreto è stato riconosciuto ad un padre spagnolo, sposato con una donna belga e residente in Belgio, il diritto – che quest'ultimo Stato gli aveva, invece, negato – di ottenere l'iscrizione all'anagrafe dei suoi figli con il cognome del padre e della madre, come prevede la tradizione spagnola. Il padre aveva proposto ricorso di fronte al *Conseil d'État* belga, il quale aveva successivamente sottoposto alla Corte di giustizia questione pregiudiziale ex articolo 234 CE, relativa alla conformità del comportamento dello Stato belga ai principi di diritto comunitario in materia di cittadinanza europea e di libertà di circolazione delle persone, riconosciuti agli articoli 17 e 18 del Trattato istitutivo della CE.

dito che il principio di non discriminazione esige di non trattare situazioni analoghe in maniera differente e situazioni diverse in maniera uguale, a meno che non sussistano, a giustificazione di un comportamento contrario, considerazioni obiettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo perseguito.

Nel merito, la Corte ha ritenuto che lo Stato belga, imponendo di portare il solo cognome del padre tanto alle persone dotate della sola cittadinanza belga quanto a quelle dotate di doppia cittadinanza, riservasse lo stesso trattamento a due categorie di soggetti diversi, senza condividere le argomentazioni addotte a giustificazione di tale prassi dal governo belga e dagli altri Stati che avevano inoltrato osservazioni scritte¹¹³. La Corte di giustizia sembra, così, dare ragione a chi rileva un suo atteggiamento assai poco propenso a riconoscere le motivazioni portate dagli Stati membri a giustificazione delle deroghe, da essi praticate, al principio di non discriminazione, anche quando tali motivazioni potrebbero sembrare legittime e meritevoli di accoglimento¹¹⁴.

Sembra, quindi, potersi affermare che questa pronuncia costituisce conferma della tendenza della Corte di giustizia ad interpretare estensivamente la portata dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciute all'interno dell'ordinamento comunitario, riservando, invece, un'interpretazione restrittiva alle limitazioni agli stessi¹¹⁵.

In linea con quanto detto, nel 2003, per la determinazione del doppio cognome, si ebbe la causa *Standesamt Stadt Niebüll* (Ufficio dello stato civile della città di Niebüll), nella quale venne proposta domanda pregiudiziale dall'*Amtsgericht* di Niebüll per l'attribuzione del nome di nascita

¹¹³ Nella fattispecie, lo Stato belga aveva rilevato che il principio dell'immutabilità del cognome costituisce un principio fondante dell'ordinamento sociale, tale da poter essere derogato solo in circostanze del tutto eccezionali, non ricorrenti nel caso di specie. Il governo olandese aveva sostenuto che la prassi contestata consentirebbe di prevenire i rischi di confusione sull'identità o la filiazione degli interessati. Secondo il governo danese, infine, applicando le stesse regole valevoli per coloro che abbiano soltanto la cittadinanza belga anche ai cittadini belgi che abbiano pure la cittadinanza di un altro Stato membro, si contribuirebbe ad agevolare l'integrazione di questi ultimi in Belgio, favorendo così la realizzazione dell'obiettivo perseguito dal principio di non discriminazione.

¹¹⁴ Cfr. I. VIARENGO, in *Commentario breve alle norme della Comunità europea diretto da F. Pocar, collana dei Breviaria juris*, sub articolo 12 del Trattato della Comunità Europea, Cedam, Padova 2001.

¹¹⁵ L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione Europea*², t. 1, *Trattato di Diritto Privato*, diretto da M. BESSONE, vol. XXVI, Giappichelli, Torino 2006, pp. 104 ss.

del bambino tedesco Leonhard Matthias, figlio di Stefan Grunkin e Dorothee Regina Paul¹¹⁶. La questione sostanziale sollevata era se le norme sulla scelta della legge applicabile potessero condurre ad una determinazione fondata esclusivamente sulla legge dello Stato di appartenenza del minore (e/o dei genitori) – nella fattispecie, la Germania –, prescindendo dal diritto dello Stato di nascita – nella fattispecie, la Danimarca –, con la conseguenza che il nome risultava diverso nei due ordinamenti giuridici¹¹⁷.

¹¹⁶ Il minore Leonhard Matthias è nato in Danimarca nel 1998 dai genitori Stefan Grunkin e Dorothee Paul, entrambi di nazionalità tedesca. Fin dalla nascita, il figlio ha abitato principalmente in Danimarca, dove i genitori hanno inizialmente convissuto. Per alcuni mesi nel periodo 2001-2002, egli ha vissuto a Niebüll, in Germania; a partire dal febbraio 2002 vive principalmente con la madre a Tønder, in Danimarca, dove quest'ultima ha stabilito la sua residenza e svolge la propria attività medica, ma soggiorna regolarmente presso il padre a Niebüll, a circa 20 chilometri di distanza. La nascita di Leonhard Matthias è stata registrata in Danimarca. Nel suo certificato di nascita danese è stato registrato il cognome «Grunkin-Paul» in virtù di un certificato amministrativo che attestava tale nome, rilasciato ai sensi della legge danese. I genitori intendono registrare il figlio presso le autorità tedesche di Niebüll, sempre con il cognome «Grunkin-Paul» assegnatogli in Danimarca. Le dette autorità hanno rifiutato di riconoscere tale nome in forza della normativa tedesca, insistendo sul fatto che il cognome scelto dev'essere o «Grunkin» o «Paul». I genitori hanno impugnato tale rifiuto dinanzi ai giudici tedeschi, ma il loro ricorso è stato respinto in ultima istanza il 7 gennaio 2003. Il 27 febbraio 2003, è stato dichiarato irricevibile il loro ultimo ricorso per incostituzionalità proposto dinanzi al *Bundesverfassungsgericht* (Corte costituzionale).

¹¹⁷ Nella causa *Standesamt Stadt Niebüll* si presentò una questione preliminare che riguardava la ricevibilità del rinvio pregiudiziale. Infatti, il governo tedesco sostenne che, nella fattispecie, l'*Amtsgericht* non fosse competente ad effettuare un rinvio pregiudiziale, in quanto detto giudice svolge una funzione meramente amministrativa che competerebbe altrimenti al tenentario di un registro. In effetti, l'*Amtsgericht* non adotta direttamente una decisione in merito al cognome del minore, ma designa semplicemente il genitore legittimato a scegliere tale cognome; qualora il genitore non effettui tale scelta, al minore viene assegnato *ex lege* il cognome di tale genitore. Con la sentenza, del 27 aprile 2006 la Corte considera che l'*Amtsgericht* di Niebüll svolge funzioni di autorità amministrativa senza dovere, al tempo stesso, dirimere una controversia. Di conseguenza, nella sua decisione del 2 giugno 2003, la Corte non si è ritenuta competente a risolvere la questione proposta dall'*Amtsgericht* di Niebüll.

Nell'agosto del 2006 venne proposta nuovamente la domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte per dirimere la controversia tra il sig. Grunkin e la sig.ra Paul, da una parte, e lo *Standesamt* Niebüll (Ufficio dello stato civile della città di Niebüll), dall'altra, sempre in merito al rifiuto, da parte di quest'ultimo, di riconoscere il cognome del figlio Leonhard Matthias, così come esso è stato determinato e registrato in Danimarca. Dopo la decisione, del 27 aprile 2006, della Corte di Giustizia di non essere competente a risolvere la questione proposta dall'*Amtsgericht* di Niebüll, il 30 aprile 2006 i genitori del

La Corte, pronunciandosi in via pregiudiziale, afferma che nonostante siano competenti a stabilire le norme per la determinazione del cognome di una persona, gli Stati membri devono rispettare il diritto comunitario nell'esercizio della loro competenza. A tale proposito, i cittadini dell'Unione possono far valere i diritti loro conferiti dal Trattato, in particolare quello sancito dall'articolo 12 CE, di non subire discriminazioni in base alla nazionalità, e quello di cui all'articolo 18 CE, di spostarsi e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Di certo Leonhard Matthias, in quanto cittadino tedesco come i suoi genitori, non subisce un trattamento discriminatorio in quanto in Germania viene assegnato a tutti i bambini, al momento della nascita, il cognome paterno e quindi non vi è una discriminazione basata sulla cittadinanza¹¹⁸.

Tuttavia, sulla base dell'articolo 18 CE, vi è un oggettivo ostacolo della propria libertà a soggiornare e circolare liberamente nel territorio degli Stati membri qualora si voglia obbligare un cittadino, di uno Stato membro, ad aver attribuito un cognome differente da quello con cui è stato registrato nello Stato membro di nascita e di residenza. La stessa Corte si premura di ricordare che i bambini, in possesso della doppia cittadinanza di Stati membri, se avessero un diverso cognome potrebbero incorrere in seri inconvenienti scaturenti dalle difficoltà di fruire, in uno Stato membro di cui si possiede la cittadinanza, degli effetti giuridici di atti o di documenti redatti con il cognome riconosciuto nell'altro Stato membro

piccolo Leonhard Matthias chiedevano all'autorità competente di iscrivere quest'ultimo con il cognome Grunkin-Paul nel libretto di famiglia tenuto a Niebüll. Lo *Standesamt* Niebüll, con decisione 4 maggio 2006, respingeva tale richiesta d'iscrizione adducendo che il diritto tedesco in materia di cognomi non lo consentiva. Il 6 maggio 2006 i genitori adivano l'*Amtsgericht Flensburg* chiedendo che fosse ingiunto allo *Standesamt* Niebüll di riconoscere il cognome del figlio così come determinato e registrato in Danimarca e di iscriverlo nel libretto di famiglia con il nome Leonhard Matthias Grunkin-Paul. Il giudice del rinvio constata che non è possibile ingiungere allo *Standesamt* Niebüll di iscrivere un cognome non ammesso in base al diritto tedesco, ma avendo delle perplessità in merito alla compatibilità con il diritto comunitario del fatto che un cittadino dell'Unione sia costretto a portare un cognome diverso in diversi Stati membri. Stanti tali premesse, l'*Amtsgericht Flensburg* ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte una questione pregiudiziale, basata sul divieto di discriminazione, contenuto nell'art. 12 CE, e sul diritto della libera circolazione garantita ad ogni singolo membro dell'Unione, secondo l'art. 18 CE, relativa alla validità della norma sancita nell'art. 10 dell'EGBGB in quanto, riguardo alla normativa sul nome di una persona, essa fa riferimento solo alla cittadinanza.

¹¹⁸ Cfr. M. LEHMANN, *What's in a name? Grunkin-Paul and Beyond*, in *Yearbook of Private International Law*, X, 2008, pp. 135 ss.

del quale possiedono la cittadinanza. Inoltre, continua la Corte, la normativa tedesca non esclude in toto la possibilità di attribuire cognomi composti ai figli di cittadinanza tedesca. Infatti, quando uno dei genitori possiede la cittadinanza di un altro Stato, i genitori possono scegliere di formare il cognome del figlio secondo la normativa di suddetto Stato.

Da ciò la necessità ad essere riconosciuti con lo stesso cognome all'interno di ogni Stato membro, ribadendo che tale diritto non può essere limitato in alcun modo ¹¹⁹.

¹¹⁹ Come nei casi esposti sopra, anche in Italia, si sono verificati, negli ultimi anni, degli episodi in cui dei cittadini, con doppia nazionalità, abbiano deciso di ricorrere presso il Tribunale Civile, con un ricorso ex art. 98 del D.P.R. n. 396/2000, per opporsi alla correzione dell'atto di nascita del proprio figlio minorenni, disposta dall'Ufficiale di Stato civile, per così vedersi riconosciuto il diritto, in capo ai propri figli minorenni, del doppio cognome attribuito dall'ordinamento di un altro Stato membro.

Nel 2005, presso il Tribunale Civile di Roma (cfr., per ulteriori informazioni, http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/giurisprudenza_costituzionale/doppio_cognome/TribRoma.pdf), si ebbe un ricorso proposto da un cittadino italiano, e da una cittadina portoghese, i quali, con ricorso ex articolo 98, terzo comma del D.P.R. n. 396/2000, Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12 della legge del 15 maggio 1997 n. 127, si opponevano alla correzione dell'atto di nascita del proprio figlio minorenni, Raffael, effettuata dall'Ufficiale di Stato civile del Comune di Roma, ai sensi del secondo comma della norma citata. Al figlio, nato in Belgio, avente la doppia cittadinanza italiana e portoghese, era stato attribuito, da parte dell'Ufficiale dello stato civile belga, sia il cognome del padre sia quello della madre, nel rispetto della volontà dei coniugi e del diritto portoghese. In Italia, al momento della registrazione dell'atto di nascita, l'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di Roma aveva attribuito al minore il solo cognome del padre correggendo così l'atto all'anagrafe. Alla correzione dell'Ufficiale dello Stato Civile i genitori si opponevano basandosi sull'articolo 17 del Trattato CE perché secondo loro il bambino aveva diritto al doppio cognome quale cittadino dell'Unione che possiede la cittadinanza di due Stati membri. In effetti il diritto portoghese riconosce ai propri nazionali il diritto al doppio cognome, anche quando uno dei genitori è di nazionalità diversa, possibilità negata al cittadino italiano, in quanto non è prevista dal nostro ordinamento. I genitori, basandosi sugli articoli 12, 17 e 18 TCE, e citando la sentenza *Garcia Avello* chiedevano che il loro figlio portasse anche il cognome della madre, nonostante la norma italiana non lo permettesse.

Con Decreto ex articolo 98, D.P.R. n. 396/2000, del 18 novembre 2005, il Tribunale civile di Roma, I sezione, ordina all'Ufficiale dello Stato Civile del Comune di Roma di eseguire la registrazione dell'atto di nascita del minore de Castro Caserta Raffael, con attribuzione allo stesso del cognome "de Castro Caserta". Il Tribunale infatti ritiene che l'opposizione sia fondata proprio in ragione del combinato disposto degli articoli 12 e 17 del Trattato CE, così come interpretati dalla Corte di Giustizia nella causa C-148/2002.

Di recente, si è presentato un analogo caso, dinanzi al Tribunale di Civitavecchia (vedi Tribunale di Civitavecchia, procedimento n. 748/08, *De Jure*, Giuffrè). Il marito, di

La Corte, così riconosce l'esigenza di tutela del diritto ad essere identificati con lo stesso cognome in ogni Stato membro ritenendo pacifico il fatto secondo cui, attraverso l'interpretazione dell'art. 12 e dell'art. 17 del TCE, nessuna autorità amministrativa può limitare questo diritto, né tantomeno imporre contro la volontà dell'interessato la normativa interna a rettifica dell'altra normativa nazionale, anche perché ciò costituirebbe una discriminazione basata sulla nazionalità¹²⁰.

cittadinanza italiana, e la moglie, di cittadinanza tedesca hanno chiesto che la propria figlia, nata in Germania, potesse essere registrata con il doppio cognome (del padre e della madre), eliminando la correzione che era avvenuta da parte dell'Ufficiale dello Stato civile di Fiumicino al momento della registrazione dell'atto di nascita. Il Tribunale di Civitavecchia, come il Tribunale capitolino, acconsente alla correzione e quindi alla riattribuzione del cognome materno oltre a quello paterno. Il Tribunale si è basato, come il Tribunale di Roma, sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, citando il procedimento C-148/2002, *Garcia Avello*, tenendo conto inoltre delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998, e della risoluzione n. 37 del 1978, relative alla piena realizzazione della uguaglianza tra madre e padre nell'attribuzione del cognome dei figli, nonché di una serie di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo che vanno nella direzione della eliminazione di ogni discriminazione basata sul sesso nella scelta del cognome, per ulteriori approfondimenti si veda *Affaire Unal Teseli c. Turquie*, 16 febbraio 2005; *Affaire Stjerna c. Finlande*, 24 ottobre 1994; *Affaire Burghartz c. Suisse*, 24 gennaio 1994.

Da ciò si evince che si sta rafforzando il rapporto tra la Corte di Giustizia ed i giudici ordinari degli Stati membri, e che in Italia vada rivista al più presto la normativa in tema di attribuzione del cognome, ammettendo la possibilità di inserire quello materno oltre a quello paterno, superando così una norma consuetudinaria che ormai non ha delle radici solide nella società odierna.

Di recente, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha emanato una circolare (12 giugno 2008) con cui sono chiariti i criteri di trasmissione del cognome dai genitori ai figli, nei casi in cui venga concessa la cittadinanza italiana.

Per adempiere alle indicazioni della Corte, quindi, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha disposto che, d'ora in avanti, i decreti di conferimento della cittadinanza italiana per tutti i cittadini dell'Unione europea di nazionalità spagnola e portoghese, recheranno, senza che l'interessato ne faccia richiesta, le generalità attribuite al momento della nascita.

¹²⁰ La Corte, per affermare la possibilità da parte dei soggetti di circolare liberamente tra gli Stati membri avendo riconosciuto il proprio cognome, nonostante sia una disciplina non rientrante nel diritto comunitario, ha dichiarato che i cittadini dell'Unione possono far valere i diritti loro conferiti dal Trattato, soprattutto quello enunciato dell'art. 12 CE inerente il principio di non discriminazione e quello dell'art. 18 CE che permette di spostarsi e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, non accettando nessuna deroga da parte degli Stati. La Corte vuole dare un campo d'azione alla cittadinanza europea tale da poter estendere tutti i diritti e le libertà fondamentali, già presenti nell'ordinamento comunitario, anche negli Stati membri, limitando talvolta questi ultimi.

La cittadinanza europea ha permesso alla Corte di Giustizia di far emergere alcune incongruenze presenti all'interno degli Stati membri. Infatti la Corte ha ribadito, attraverso la cittadinanza europea e la libertà di circolazione delle persone, il dovere da parte degli Stati membri di uniformarsi e rispettare quello che è il diritto comunitario.

A tal proposito, la Corte è stata chiamata a rispondere ad un rinvio pregiudiziale proposto dal Bundesverwaltungsgericht (Corte suprema amministrativa tedesca) a seguito di un ricorso per Cassazione presentato dal Sig. Rottmann avverso la revoca della cittadinanza tedesca, con effetto *ex tunc*, rilasciatogli dal Land della Baviera¹²¹. Tale revoca, a seguito dell'impossibilità di reviviscenza dell'originaria nazionalità austriaca, lo ha posto in una situazione di apolidia, quindi, privandolo della cittadinanza dell'Unione europea e dei diritti civili, politici e sociali ad essa connessi.

Nonostante che, per l'ordinamento tedesco, tale atto risulti legittimo, dato che la cittadinanza era stata acquistata in maniera fraudolenta, il Bundesverwaltungsgericht si rivolse alla Corte di Giustizia chiedendo se l'art. 17, primo comma, CE, il quale riconosce il potere sovrano degli Stati membri di definire le modalità di applicazione delle proprie norme sulla cittadinanza¹²², osti ad una normativa nazionale, quale quella tedesca, che, se combinata con altra normativa nazionale, quale quella austriaca, privi per conseguenza un soggetto della cittadinanza dell'Unione riducendolo allo *status* di apolide.

L'Avvocato generale Poiares Maduro, nelle conclusioni relative al procedimento, ha sottolineato come tutta la questione principale si basasse sulla definizione del rapporto intercorrente tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione, con particolare attenzione se vi siano limiti al pote-

¹²¹ Il Bundesverwaltungsgericht è chiamato a risolvere il caso del sig. Janko Rottmann, nato a Graz (Austria), che nel 1995 ha trasferito il proprio domicilio a Monaco di Baviera (Germania), dopo essere stato sentito dal Landesgericht für Strafsachen Graz (Tribunale regionale per le cause penali di Graz) nell'ambito di un'inchiesta avviata nei suoi confronti per il sospetto – da lui respinto – di truffa aggravata nell'esercizio della sua professione. Questo tribunale, nel 1997, ha emesso, nei confronti del Rottmann, un mandato di arresto nazionale. Janko Rottmann, nel febbraio 2008, ha chiesto la cittadinanza tedesca. Nel corso del procedimento di naturalizzazione, egli ha omesso di menzionare le azioni penali avviate nei suoi confronti in Austria. L'atto di naturalizzazione, in data 25 gennaio 1999, gli è stato rilasciato il 5 febbraio 1999.

¹²² Rispettando la riserva formulata dalla Corte nella sentenza 7 luglio 1992, causa C-369/90, *Micheletti e a.* (Racc. pag. I-4239), secondo la quale gli Stati membri devono esercitare le proprie competenze in materia di cittadinanza rispettando il diritto dell'Unione

re nazionale di disciplinare liberamente i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza di uno Stato membro, dal momento che essa risulta essere condizione necessaria per il riconoscimento della cittadinanza europea¹²³. Osserva, inoltre, come nonostante la disciplina dell'acquisto e della perdita della cittadinanza nazionale spetti, in via esclusiva, a ciascuno Stato, queste disposizioni non possono non tener conto delle norme comunitarie e rispettare i diritti del cittadino europeo. Seppur incidentalmente, l'Avvocato generale sottolinea che i diritti derivanti dalla cittadinanza europea «potrebbero essere concessi anche a coloro che non la possiedono».

Con la sentenza n. 15/2010 del 2 marzo 2010, la Corte di giustizia, ha confermato che uno Stato membro dell'Unione europea può, nell'esercizio della propria competenza in materia di cittadinanza, revocare ad un cittadino dell'Unione la sua cittadinanza, conferita per naturalizzazione, qualora questi l'abbia ottenuta in maniera fraudolenta, anche quando, tale revoca, possa comportare il fatto di non possedere più la cittadinanza di uno Stato membro. In questa ipotesi, però, la decisione deve tenere conto del principio di proporzionalità. Con questa pronuncia la Corte conferma le competenze degli Stati membri a definire le condizioni per l'acquisto e la perdita della cittadinanza, pur tenendo sempre in considerazione il diritto dell'Unione. Qualora la cittadinanza sia stata acquisita in maniera fraudolenta, la cittadinanza può essere revocata se, in questo modo, è garantito il rapporto di solidarietà e di lealtà tra Stato e cittadini e «la reciprocità di diritti e doveri, che stanno alla base del vincolo di cittadinanza». Il diritto dell'Unione non obbliga uno Stato membro ad astenersi dalla revoca della naturalizzazione per il solo fatto che l'interessato non abbia recuperato la cittadinanza del suo Stato membro di origine¹²⁴.

¹²³ L'avvocato generale, inoltre, definisce la cittadinanza nazionale come «il nesso giuridico di diritto pubblico che unisce un individuo a un determinato Stato» in quanto parte del popolo che in esso vive, determinando con il suo acquisto un insieme di diritti e obblighi che caratterizzano la «condizione giuridica e politica» del soggetto in quello Stato. Mentre, per la cittadinanza europea rinvia «allo *status* giuridico e politico riconosciuto ai cittadini di uno Stato al di là della loro comunità politica nazionale», essendo «cittadinanza interstatale, che conferisce ai cittadini di uno Stato membro diritti negli altri Stati membri» e anche «nei confronti della stessa Unione».

¹²⁴ Spetta al giudice nazionale verificare, alla luce di tutte le circostanze pertinenti e del rispetto del principio di proporzionalità, prima che una siffatta decisione di revoca della naturalizzazione divenga efficace, se la perdita della cittadinanza è giustificata in rapporto alla gravità dell'infrazione, al tempo trascorso tra la decisione di naturalizzazione e la revoca e sulla possibilità per l'interessato, in un termine ragionevole, di tentare di recuperare la cittadinanza di origine.

10. *Prospettive per la cittadinanza europea e l'Europa.*

Oggi il tema della cittadinanza, assunto a garanzia di una serie di diritti e libertà fondamentali, è divenuto di fondamentale importanza per un rilancio di un'Unione europea fondata sull'unione dei popoli. Questo rilancio permetterebbe all'Europa di affrontare le sfide del mercato globale e della multiculturalità.

Nel corso degli anni l'Europa ha visto una naturale evoluzione delle forme e degli strumenti di garanzia dei diritti dei cittadini.

In questo contesto la cittadinanza assume rilevanza quale condizione giuridica dei singoli a poter svolgere, senza nessun ostacolo, funzioni e attività sia in campo politico che economico.

Trattasi di aspetti di non secondaria importanza che richiedono un'evoluzione graduale di diverse strutture politiche ed istituzionali al fine di declinare la dimensione nazionale in dimensione europea attraverso il coinvolgimento dei cittadini. Necessita, cioè, una trasformazione degli ordinamenti nazionali, sotto il punto di vista economico, politico, sociale ed istituzionale, in relazione al contesto comunitario, tale da poter permettere alla cittadinanza europea di ergersi a cittadinanza sociale contro ogni tipo di emarginazione e per una maggiore coesione economica e sociale.

Se il riconoscimento di diritti e la partecipazione politica stanno alla base della cittadinanza, allora sarà importante che la cittadinanza europea trovi un suo spazio e un suo pieno riconoscimento. La cittadinanza europea, nonostante sia collegata alla nazionalità statale, ha una propria autonomia tanto da poter far risaltare la distinzione tra il concetto di nazionalità e quello di cittadinanza.

Per dare una identità all'Europa e un riconoscimento alla cittadinanza si è assistito alla redazione, inizialmente, di un Trattato costituzionale¹²⁵, già sottoscritto il 29 ottobre del 2004, ma il suo iter di ratifica è stato bloccato per via del referendum popolare in Francia (29 maggio 2005) e Olanda (1° giugno 2005) in cui la maggioranza dei cittadini si è detta

¹²⁵ Trattato costituzionale che sarebbe dovuto entrare in vigore il 1° novembre 2006. La condizione affinché potesse rendere effettiva la Costituzione era quella che tutti gli strumenti di ratifica fossero stati nel frattempo depositati (cfr. articolo IV – 447 della Costituzione). I risultati negativi dei referendum francese, del 29 maggio 2005, e olandese, il 1° giugno 2005, hanno compromesso l'entrata in vigore del nuovo Trattato.

contraria¹²⁶. Dalla Costituzione europea si attendeva un forte impulso per la materia della cittadinanza europea che è tuttavia mancato a causa non solo della poca partecipazione dei cittadini, ma anche perché ha creato una forma di confusione sistematica¹²⁷.

A seguito della *debacle* del Trattato costituzionale, il Trattato di Lisbona, firmato nella capitale portoghese il 13 dicembre 2007 in vigore il 1° dicembre 2009, costituisce il punto d'arrivo di un lungo processo di riforma che ha interessato l'Unione europea.

Il Trattato di Lisbona riprende e fa proprie gran parte delle modifiche prefigurate dal Trattato costituzionale anche se è stato tolto ogni riferimento esplicito alla natura di Costituzione¹²⁸.

¹²⁶ Va ricordato che i trattati comunitari prevedono come regola generale che la loro entrata in vigore a livello internazionale risulti subordinata alla ratifica da parte di tutti gli Stati membri. È dunque sufficiente che uno Stato non proceda alla ratifica di un trattato per impedirne la vigenza.

¹²⁷ La disciplina della cittadinanza era collocata nelle prime tre parti del Trattato – Costituzione. Nella parte I, titolo II, alla cittadinanza dell'Unione era dedicata l'articolo I-10, a cui seguiva un articolo riguardante i diritti fondamentali, che spettano a tutti gli individui e non ai soli cittadini. Nella Parte II della Costituzione, costituita dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il titolo V era dedicato alla Cittadinanza. In essa vi era l'elencazione dei diritti del cittadino che ripete ciò che figurava negli articoli 18 – 21 CE, sia pure con un diverso ordine sistematico. Nella parte III della Costituzione, dedicata alle politiche e al funzionamento dell'Unione, il titolo II conteneva disposizioni in materia di non discriminazione e cittadinanza. Ma le innovazioni più significative erano riscontrabili nel titolo VI nella parte I, dedicato alla «Vita democratica dell'Unione» finalizzato al rafforzamento dello statuto di cittadino dell'Unione europea.

¹²⁸ In base all'art. 1 del Trattato sull'Unione europea (TUE), così come modificato dal Trattato di riforma, l'Unione europea sostituisce e succede alla Comunità europea. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona segna dunque il definitivo venir meno della Comunità europea e l'assorbimento delle sue attività all'interno della cornice definita dall'Unione europea, cui viene per la prima volta riconosciuta espressamente la personalità giuridica (art. 27 TUE). Tale operazione istituzionale comporta, anzitutto, il mutamento di denominazione del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), che diviene il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Come previsto dall'art. 1 TUE, i due Trattati (TUE e TFUE) hanno il medesimo valore giuridico. In secondo luogo, scompaiono dai Trattati tutti i riferimenti alla Comunità europea: ciò implica che dovranno pure venir meno nel linguaggio giuridico tutte le espressioni che fanno riferimento alla Comunità, a partire da quella del «diritto comunitario» (che risulta sostituita dall'espressione «diritto dell'Unione europea»). In terzo luogo, il venir meno della Comunità europea implica anche la scomparsa, quantomeno sul piano formale, della struttura a pilastri dell'Unione europea. Come noto, l'Unione europea è stata sin qui paragonata, per la sua complessità istituzionale, ad un tempio greco, dotato di un unico frontone (leggi: un quadro istituzionale unico) e di un basamento comune (leggi: le disposizioni generali aventi portata tra-

Dal punto di vista generale è opportuno poi evidenziare due elementi. Anzitutto, è bene evidenziare che il Trattato di Lisbona attribuisce finalmente valore giuridico vincolante, ed in particolare rango di diritto primario, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, che, per l'occasione, è stata riadottata (e riadattata) dalle istituzioni in data 12 dicembre 2007. Ciò significa che le istituzioni dell'Unione, ma anche gli Stati (e, dunque, le Regioni) nell'attuazione ed applicazione del diritto dell'Unione, sono tenuti a rispettare i diritti contemplati nella Carta.

In merito alla cittadinanza si continua a mantenere una certa linearità con il passato, sancendo il diritto di un soggetto di uno Stato membro di essere riconosciuto come cittadino dell'Unione. L'art. 9 del Trattato di Lisbona prevede che la «cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». Il fatto che la disposizione si riferisca ad uno *status* che si aggiunge a quello nazionale, invece che prevedere, secondo quanto disposto dall'art. 17 TCE, che sia ad esso complementare, porterebbe a far pensare la cittadinanza dell'Unione con una maggiore condizione di autonomia seppur, sin qui, priva di riscontri sul piano normativo. Questa autonomia è emersa nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Infatti, nella sentenza relativa al caso Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, del 12 settembre 2006, la Grande Sezione ha affermato che, dato l'attuale quadro normativo che emerge dai Trattati, gli Stati membri possono concedere il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Parlamento europeo «a determinate persone che possiedono stretti legami con essi, pur non essendo loro cittadini o cittadini dell'Unione residenti nel loro territorio». Da questa sentenza pare evincersi che il diritto dell'Unione, in linea di principio, non osti all'introduzione, su base nazionale, di normative che riconoscano il diritto alla partecipazione alle elezioni europee a tutti i cittadini stranieri regolarmente residenti in uno Stato membro. Ad avallare questo discorso intervengono le conclusioni, inerenti a questo procedimento, dell'Avvocato generale Tizzano secondo cui, riferendosi all'art. 17 TCE, i «cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente Trattato». Tale disposizione determina il riconoscimento per quei soggetti di una serie di diritti altrove specificati

sversale) e retto da tre pilastri: il pilastro comunitario, caratterizzato dalla cooperazione realizzata attraverso le Comunità europee; il pilastro PESC, ossia della politica estera e di sicurezza comune; il pilastro della cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

(in particolare negli artt. 18 – 21 TCE). Tuttavia, essa non implica affatto che soltanto i cittadini dell'Unione possano godere di tali diritti.».

In conclusione, la cittadinanza europea è in continua evoluzione, grazie anche alla rilevanza che le viene riconosciuta dalla Corte di giustizia. Con la cittadinanza dell'Unione si gettano le basi per una Europa con un proprio popolo a cui vanno riconosciuti diritti anche politici. A dimostrazione della tendenza al rafforzamento e allo sviluppo dei principi democratici dell'Unione va ricordato che l'art. 10 del TUE precisa, al paragrafo 1, che «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa». Quindi è il “cittadino europeo” al centro di questa nuova Europa.