

Cittadinanza italiana under evolution e cittadinanza europea *under stress*: vecchie o nuove “frontiere” mobili?

Italian citizenship under evolution and European Union citizenship under stress

ANGELA DI STASI*

*Professore ordinario di Diritto internazionale e di Diritto dell’Unione europea
Università degli Studi di Salerno*

Recibido: 15.05.2024 / Aceptado: 10.07.2024

DOI: 10.20318/cdt.2024.8927

Resumo: A più trenta anni dalla consacrazione normativa – mediante il Trattato di Maastricht – della cittadinanza dell’Unione europea, il presente contributo è finalizzato a sottoporre tale nozione ad una rilettura critica. L’obiettivo è quello di accertarne, nel divenire del processo di integrazione europea, le eventuali potenzialità espansive e (anche) il grado di permeabilità rispetto alle dinamiche evolutive che hanno interessato e continuano ad interessare la (coesistente) cittadinanza nazionale.

Quali possono essere, dunque, le dimensioni attuali e le “frontiere” di una cittadinanza nazionale permanentemente under evolution e quali quelle di una cittadinanza europea che, divenuta da tempo molto più di una market citizenship, sembra apparire under stress?

Parole chiave: Cittadinanza dell’Unione europea, cittadinanza nazionale, cittadinanza italiana, cittadinanza sociale, nuovi status di immigrazione regolare, soggiornanti di lungo periodo.

Abstract: The purpose of this paper is to subject European Union citizenship to a critical review, over thirty years after its legislative provision through the Maastricht Treaty. The objective is to ascertain, as the European process evolves, its possible expansive potential and (also) its degree of permeability with respect to the evolutionary dynamics that have affected and continue to affect the (coexisting) national citizenship.

What, then, may be the new “borders” of a national citizenship that is permanently under evolution, and what are the ones of a European citizenship, that, having long since become much more than a market citizenship, appears to be “under stress”?

Keywords: European Union citizenship, national citizenship, italian citizenship, irregular migration new status, long term residents.

Sommario: 1. Trasformazioni dell’istituto della cittadinanza e “fissures” nel “tempio” della cittadinanza europea e in quello della cittadinanza nazionale. – 2. Il percorso evolutivo della cittadinanza italiana – 3. La cittadinanza europea under stress. – 4. (segue) Il forzato “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea rispetto all’emersione di nuovi status. – 5. Novae e vetero “frontie-re” della cittadinanza e possibili sviluppi.

*adistasi@unisa.it.

**Il contributo, per quanto declini il tema del rapporto tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale alla luce dell’ordinamento europeo italiano, assume come imprescindibile punto di riferimento la monumentale opera diretta da ALFONSO-LUIS CARLO CARAVACA e J. CARRASCOSA GONZALÉS, *Tratado de Derecho Internacional Privado*, Valencia, 2020.

1. Trasformazioni dell'istituto della cittadinanza e "fissu es" nel "tempio" della cittadinanza europea e in quello della cittadinanza nazionale

1. La finalità del presente contributo destinato, come modesto tributo, agli *Studia Amicorum Carlo Caravaca*** è quella di sottoporre la nozione di cittadinanza europea ad una rilettura al fine di accertarne, nel divenire del processo di integrazione europea¹, le eventuali potenzialità espansive e (anche) il grado di permeabilità rispetto alle dinamiche evolutive che hanno interessato e continuano ad interessare la (coesistente) cittadinanza nazionale nonché di esplorare i termini di un equilibrio, permanentemente fluido, tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea².

2. Il riferimento sarà, per il concetto di cittadinanza nazionale, alla sua connotazione nell'ordinamento italiano nella piena consapevolezza delle importanti diversità che caratterizzano, sotto il profilo tecnico-giuridico, il riferimento, in altri ordinamenti di paesi europei (e in particolare in quello spagnolo), alla nozione di *nacionalidad* e a quello di *ciudadanía*³.

3. Orbene, sotto l'effetto di fattori interni ed esterni all'UE, gli sviluppi normativi più recenti – a livello di diritto derivato – e soprattutto i consistenti approdi giurisprudenziali, sembrerebbero ridimensionare la novella apportata dal Trattato di Lisbona fino a far configurare una sorta di declino della stessa nozione di cittadinanza europea⁴.

4. Invero, se quest'ultima "beyond Brexit"⁵ ha rappresentato un tema ampiamente esplorato in dottrina, nondimeno non manca di risultare di qualche interesse l'individuazione di ulteriori *novae* "frontiere" che si aggiungono alle *veteres* "frontiere" e che, caratterizzandola *ab intra* e *ab extra*, ne stanno determinando, secondo alcuni, una "existential crisis"⁶.

5. Attesa la non neutralità rispetto ai processi storici in atto degli stessi modelli di acquisto della cittadinanza nazionale, la chiave di lettura utilizzata in questo contributo si fonda, al tempo stesso, sul convincimento dello stretto rapporto intercorrente tra cittadinanza e identità nazionale⁷ ma anche sul delicato equilibrio tra cittadinanza e nuovi modelli (anche culturali) di integrazione sociale e politica, senza dimenticare il collegamento *mobile* tra cittadinanza/nazionalità e sovranità⁸.

¹ Si rinvia alle riflessioni collettanee condotte nei volumi di A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023 e di A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Atti del Convegno interinale SIDI, Salerno 18-19 gennaio 2018, Napoli, 2018. Sulla pluralità di nozioni di cittadinanza (da quella di tipo classico a quelle non strettamente giuridica) v. B. NASCIBENE, *La cittadinanza: un rinnovato interesse per i profili di diritto interno, internazionale e europeo*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, n. 1, pp. 1-5.

² Sugli *ongoing developments* del concetto di *nationality*, che ha determinato «*the progress towards new forms of assimilation between alien and citizen*», v. B. NASCIBENE, *Nationality Law and the Law of Regional Integration Organisation. Towards New Residence Status*, Leiden/Boston, 2022, cap. I e in part. p. 13. Ivi v. anche il cap. II sul ruolo «*paradigmatic*» della cittadinanza europea nel definire «*a status where traditional nationality expands and evolves*» (p. 165). Sulle questioni attuali in tema di nazionalità v. A.L. CARLO CARAVACA *Prologo* al volume di A. ORTEGA GIMÉNEZ (dir.), *Cuestiones prácticas actuales de Derecho de la nacionalidad y de la extranjería*, Cizur Menor, 2018, pp.15-16.

³ Si rinvia per tutti a B. ALÁEZ CORRAL, *Nacionalidad y ciudadanía ante las exigencias del estado constitucional democrático*, in *Revista de Estudios Políticos*, 2005, gen.-mar., pp.129-160.

⁴ Cfr. A. YONG, *The Rise and Decline of Fundamental Rights in EU Citizenship*, Oxford, 2019.

⁵ V. per tutti D. KOSTAKOPOULOU, *EU Citizenship Law and Policy. Beyond Brexit*, Cheltenham, 2020. Cfr., tra gli altri, la *Special Section "EU Citizenship in Times of Brexit"*, curata da E. MUIR, N. CAMBIEN in *European Papers*, 2018, n. 3.

⁶ V. O. GARDNER, *The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2018, n. 20, pp. 116-146.

⁷ V. R. CAFARI PANICO, *Identità nazionale e identità personale*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze*, cit., pp. 215-240.

⁸ Sulla configurazione del *law of nationality* come «*the last bastion in the citadel of sovereignty*», nel quadro della progressiva affermazione di una soggettività internazionale ancorché limitata in capo all'individuo, v. B. NASCIBENE, *Nationality Law*, cit., in part. p. 165. Sia consentito anche il richiamo, con riferimento alla soggettività internazionale dell'individuo, a A. DI STASI, *La personalità internazionale dell'individuo: contenuto e limiti di una possibile "soggettività" attiva nell'ordinamento internazionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Zanghì*, Torino, 2012, pp. 191-222.

6. Alla luce di queste premesse quali possono essere, dunque, le nuove “frontiere” di una cittadinanza europea che, divenuta da tempo molto più di una *market citizenship*⁹, sembra apparire *under stress*¹⁰? E quali possono essere le “nuove” frontiere di una cittadinanza nazionale (in particolare quella italiana che costituirà oggetto di questa disamina) permanentemente *under evolution*, anche in ragione degli effetti delle migrazioni internazionali?¹¹

7. Le “*fissures*” che sembrerebbero essersi create, tanto nel “tempio” della cittadinanza europea¹² quanto – con modalità diverse – in quello della cittadinanza nazionale fino al punto di far prefigurare una sorta di declino di tale istituto giuridico, retroagiscono, peraltro, molto al di là degli attuali fattori di “criticità”¹³.

8. È noto che l’istituto della cittadinanza europea (e anche la cittadinanza nazionale) ha dovuto misurarsi da sempre – e continua a farlo – con un processo di attraversamento di confini culturali ed identitari ma anche di confini spaziali e temporali, sotto spinte di segno opposto che sovente si cumulano. Esse emergono, con evidenza, oltre che nella giurisprudenza delle Corti costituzionali, nelle giurisprudenze, talora spiccatamente “creative”, della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti umani¹⁴ nonché dalla forza “attrattiva” rappresentata dalla teorica dei diritti fondamentali¹⁵.

9. D’altra parte l’internazionalizzazione delle comunità nazionali anche per effetto delle conseguenze dei flussi migratori e la tendenziale caduta dei confini territoriali, coniugate all’emersione di ulteriori modelli culturali e sociali di vita familiare – che fanno venire in rilievo nuovi *status personae* e *familiae* (e le implicazioni inerenti, ad esempio, alla maternità surrogata o alla disciplina di conflitto delle unioni civili)¹⁶ – hanno accentuato, negli ultimi tempi, le menzionate dinamiche evolutive; al contempo hanno rafforzato l’interesse alla ridefinizione del collegamento, sempre più fluido, fra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell’UE¹⁷ mentre restano aperte – risultando potenzialmente suscettibili

⁹ Cfr. N.N. SHUIBHNE, *The Resilience of EU Market Citizenship*, in *Common Market Law Review*, 2010, n. 6, p. 1597 ss.

¹⁰ Si richiama il titolo del volume curato da N. CAMBIEN, D. KOCHENOY, E. MUIR, *European Citizenship under stress*, Leiden, 2020. Per una compiuta disamina dei diritti inerenti alla cittadinanza europea v. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino, 2017.

¹¹ V., da ultimo, A. DI STASI, I. CARACCILO, G. CELLAMARE, P. GARGIULO, *International Migration and the Law. Legal Approaches to a Global Challenge*, London-New York, 2024.

¹² Così M. STEINFELD, in *Fissures in EU Citizenship. The Deconstruction and Reconstruction of the Legal Evolution of EU Citizenship*, Cambridge, 2022, che sottopone ad una revisione critica i “*core concepts*” della cittadinanza europea alla luce di un “*critical constructivist approach*” che, sebbene non scevro da un certo coefficiente di pessimismo, trova comunque ragioni di speranza nell’evoluzione della cittadinanza europea ma anche della stessa UE.

¹³ Intendo riferirmi agli effetti delle cd. ricorrenti “emergenze” migratorie ma anche a quelli della circolazione degli *status* familiari nonché all’affievolimento delle garanzie dei diritti sociali, in tempi di crisi, con il *favor* per la sostenibilità dei sistemi di assistenza nazionale più che per la tutela del cittadino europeo. Oltre alle conseguenze della Brexit non sembra possano dimenticarsi le “ricadute” che nuove proiezioni dello *status* di cittadino – anche sotto il profilo del rafforzamento della democrazia rappresentativa e partecipativa – sono suscettibili di comportare rispetto alla nozione classica di cittadinanza. Penso, in particolare, al potere di pre-iniziativa legislativa dei cittadini europei mediante l’ICE o alla loro partecipazione ai lavori della Conferenza sul futuro dell’Europa o alla cd. “europeizzazione” delle elezioni del Parlamento europeo.

¹⁴ Basti pensare a come lo *status civitatis*, pur in mancanza di espresa previsione normativa nella CEDU, abbia trovato, in talune circostanze e soprattutto con riferimento ai migranti, nel *case law* della stessa Corte di Strasburgo, una propria tutela nella garanzia della vita privata e familiare.

¹⁵ A fronte della scarsa rilevanza della prospettiva internazionalprivatistica. V. C. HONORATI, *Maternità surrogata, status familiari e ruolo del diritto internazionale privato*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze*, cit., pp. 137-160.

¹⁶ V. M.C. BARUFFI, *La circolazione degli status familiari e l’acquisto della cittadinanza nazionale nel rispetto del diritto dell’Unione Europea*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 347-379 e L. RICCARDI, *La cittadinanza dell’Unione europea come strumento di tutela dei minori nel contesto di famiglie omogenitoriali: spunti di riflessione per nuovi sviluppi*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 409-437.

¹⁷ Il tema, come è noto, è stato oggetto di ampio approfondimento in dottrina. V. per tutti C. CLOSA, *Citizenship of the Union and Nationality of the Member States*, in *CML Rev.*, 1995, n. 2, p. 487; P. MENGOSI, *Il rapporto tra la cittadinanza degli Stati membri e la cittadinanza dell’Unione*, in U. DRAETTA e N. PARISI (eds.), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 435 ss.; B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell’Unione*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 381-407.

di ricadute rispetto alle metamorfosi dell'istituto della cittadinanza – ulteriori questioni di cui questo scritto non si occupa.

2. Il percorso evolutivo della cittadinanza italiana

10. L'istituto della cittadinanza, intesa classicamente come nucleo individuatore di una comunità politica (qualunque essa sia)¹⁸ e quale *status* che connota l'appartenenza di un soggetto ad una determinata comunità nazionale, a cominciare dalla celebre definizione resa dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm*¹⁹, risulta dunque, come si accennava, oggetto di rilevanti spinte evolutive²⁰.

11. Orbene, a fronte di siffatta tradizionale competenza esclusiva dello Stato – che esita nell'utilizzo, all'interno degli ordinamenti nazionali, di criteri differenziati ai fini dell'ottenimento dello *status* di cittadino (*iure sanguinis*, *iure soli*, per naturalizzazione dell'apolide o dello straniero già titolare di altra cittadinanza, ecc.) – emergono da tempo i segni dell'incidenza, in tema di cittadinanza, degli obblighi di protezione internazionale dei diritti dell'uomo nonché dell'influenza, sempre più significativa, del diritto dell'UE sulla legislazione domestica.

12. Rispetto alla sostanziale irrilevanza della cittadinanza europea (e dei suoi contenuti) con riferimento invece al Diritto internazionale privato, la cittadinanza nazionale rileva invece quale criterio di collegamento e di giurisdizione nell'impianto complessivo della legge italiana n. 218 del 31 maggio 1995, di riforma del Diritto internazionale privato. In questo contesto, la trasformazione dell'Italia da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione è stato fattore determinante rispetto al temperamento della classica impostazione manciniana (di valorizzazione del criterio di cittadinanza, inquadrato in termini di nazionalità, in materie come quelle attinenti alle persone, alla famiglia e alle successioni) a beneficio di alcune aperture nei confronti del domicilio, quale criterio di collegamento fondato sulla localizzazione del centro degli interessi della persona, in nessun caso comparabili alla portata assunta da esso nei regolamenti europei per l'unificazione del Diritto internazionale privato.

13. Invero il criterio di collegamento della cittadinanza, ancora molto utilizzato nel nostro ordinamento (si pensi alle recenti riforme sulla filiazione e in tema di unioni civili), sembrerebbe essere divenuto parzialmente recessivo rispetto a criteri di collegamento di tipo domiciliare o rispetto alla residenza abituale laddove il suo richiamo risulta sovente accompagnato da norme che ne limitano l'operatività (con il ricorso, ad esempio, alla *lex fori* come norma di applicazione necessaria).

14. Orbene se la precedente legge italiana sulla cittadinanza del 13 giugno 1912, n. 555 – modificata con riferimento alla discriminazione tra genitori in ossequio alla sentenza della Corte Costituzionale n. 30 del 1983 – è riuscita ad “attraversare” tutto il XX secolo mostrando una sua sostanziale “impermeabilità” rispetto ai fondamentali mutamenti che hanno riguardato il nostro Paese, la legge vigente del 5 febbraio 1992 n. 91 non sembra caratterizzarsi per una reale portata innovativa, configurandosi piuttosto come un testo ricognitivo/confermativo (se non restrittivo) delle previsioni della legislazione precedente.

15. Come testimoniano una serie di proposte legislative in tema e, più ampiamente, il dibattito pubblico e parlamentare italiano, la legge vigente, ancorché modificata o integrata attraverso una serie di interventi successivi²¹, ha resistito finora ai tentativi di sostituire o temperare il criterio “principale”

¹⁸ Così R. QUADRI, *Cittadinanza*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1959, p. 324 ss., che evidenzia l'inafferrabilità dell'essenza della cittadinanza.

¹⁹ Corte internazionale di giustizia, sentenza del 6 aprile 1955, *Nottebohm*, (*Liechtenstein c. Guatemala*).

²⁰ V. A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK, *Introduction: Citizenship - Quo vadis?*, in A. SHACHAR, R. BAUBÖCK, I. BLOEMRAAD, M. VINK (eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford, 2017, in part. pp. 3-11.

²¹ Apportati da D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396; L. 14 dicembre 2000, n. 379; L. 8 marzo 2006, n. 124; L. 15 luglio 2009,

dello *ius sanguinis* con la valorizzazione di ulteriori criteri quali quello dello *ius soli* o del cd. *ius culturae*. Soprattutto in ragione della crescente internazionalizzazione della nostra comunità nazionale essa non risulta esente da limiti con riferimento in particolare al profilo della garanzia per i bambini stranieri nati in Italia²² del diritto ad una cittadinanza, in ossequio alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

3. Una cittadinanza europea *under stress*

16. È risaputo che la cittadinanza europea – che non risulta inquadrabile né nella categoria dei rapporti giuridici, né in quella relativa agli *status*²³ – presenti elementi di atipicità rispetto ai (connotati classici della) cittadinanza nazionale, modellata in riferimento all’esperienza degli ordinamenti statali²⁴. Un’atipicità che trova conferma in ulteriori elementi distintivi quali, ad esempio, l’assenza di un insieme di doveri (eventualmente anche *soft duties*)²⁵ per il cittadino europeo che si riverberano in una relazione stretta tra le traiettorie dell’integrazione europea e le capacità “espansive” della stessa nozione di cittadinanza.

17. È altrettanto noto che la cittadinanza europea, dopo la menzionata consacrazione normativa avvenuta con il Trattato di Maastricht e le modifiche apportate da quello di Lisbona (contemplate nell’art. 9 TUE e negli artt. 20-24 TFUE), abbia trovato non solo nel diritto derivato dell’UE ma anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia – sebbene non priva di sensibili oscillazioni – significativi fattori di consolidamento.

18. Il collegamento “naturale” tra (diritti di) cittadinanza e diritti fondamentali nell’UE – che la fa assurgere a *cornerstone of human rights protection in the EU*²⁶ – avrebbe rinvenuto successivamente la sua codificazione nel titolo V (artt. da 39 a 46) della Carta dei diritti fondamentali dell’UE dedicato alla “Cittadinanza”.

19. Quanto alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che peraltro aveva consentito di individuare embrionali situazioni giuridiche riconducibili ad una “incipiente” forma di cittadinanza europea²⁷ ancor prima della sua consacrazione nel diritto primario, essa ha svolto un ruolo costante nello sviluppo del perimetro e dei contenuti della cittadinanza europea anche oltre le previsioni delle suddette norme²⁸.

n. 94; L. 1° dicembre 2018, n. 132; L. 18 dicembre 2020, n. 173. V. D. PORENA, *Temi e problemi della cittadinanza nazionale. Evoluzioni della normativa sull’acquisto dello status civitatis e dibattito istituzionale sulle ipotesi di revisione*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op.cit.*, pp.67-97.

²² V. L. PANELLA, *L’attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto europeo ed internazionale*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op.cit.*, pp. 41-65.

²³ Il tutto prescindendo dalla classica *querelle*, di contenuto eminentemente teorico, tra cittadinanza come rapporto giuridico (evidentemente di Diritto pubblico) e cittadinanza come *status* laddove quest’ultimo valorizza l’appartenenza del soggetto ad una determinata comunità da cui derivano un complesso di diritti ed obblighi. Il cittadino europeo risulta, come è noto, fruitore di una serie di diritti a cui non corrispondono veri e propri doveri ma un insieme di responsabilità nel senso di impegno al consolidamento dei principi democratici e dei valori su cui si fonda l’UE. Sul “*thin*” *concept of citizenship* v. A. J. MENÉNDEZ, E.D.H. OLSEN, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Oxford, 2020, cap. II. Per un approfondimento della nozione di cittadinanza alla luce del diritto internazionale cfr. *inter alia* M. GIULIANO, *La sudditanza degli individui e il suo rilievo nell’ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1956, p. 36 ss.; R. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Nuovissimo Digesto Italiano, Appendice*, Torino, 1980, p. 1265 ss.; *Id.*, *La cittadinanza nell’ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1983; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, Milano, 1989. V. per tutti L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze*, cit.; G. CATALDI, *Immigrazione e diritto alla cittadinanza nell’ordinamento internazionale: aspetti generali*, in L. BONFIELD, G. CATALDI, N. PARISI, A. VENTURI (a cura di), *Immigrazione e diritto alla cittadinanza. Immigration and the Right to Nationality*, Napoli, 2015.

²⁴ Ovviamente il richiamo alla nozione classica di cittadinanza non sarebbe stato appropriato per un ordinamento come quello europeo, fondato su regole e su caratteri strutturali particolarmente diversi da quelli degli ordinamenti nazionali tra cui, *in primis*, l’assenza di un *demos* europeo.

²⁵ Così M. FERRERA in R. BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, 2019, Cham, p. 181.

²⁶ V. L. MOKRÁ, *Internal Dimension of Human Rights in the EU*, Prague, 2021, p. 26.

²⁷ V. R. PLENDER, *An Incipient Form of European Citizenship*, in F. JACOBS (ed.), *European Law and the Individual*, Amsterdam, 1976, p. 39 nonché O. GARDNER, cit., p. 116, che ne sottolinea una “*incipient essence*”.

²⁸ Per la considerazione delle norme sulla cittadinanza europea “*as constitutional rights norms*” v. A. WESEMANN, *Citizenship in the European Union*, Cheltenham, 2020, in partic. p. 113.

20. Costituisce una pietra miliare il riconoscimento – nelle pronunce *Grzelczyk*²⁹ e *Baumbast*³⁰ – dello «status di cittadino dell’Unione» come «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»³¹. Il tutto consolidando un indirizzo che era stato anticipato a partire dalla nota pronuncia *Martinez Sala*³². In essa la Corte aveva statuito che l’effettivo esercizio della libertà di circolazione fosse sufficiente a condurre il cittadino europeo nell’ambito applicativo del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, a prescindere dalla specifica riferibilità di quella posizione soggettiva al campo di operatività delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori, consentendo pertanto anche ai cittadini europei economicamente inattivi di usufruire della parità di trattamento nell’accesso alle prestazioni sociali erogate dallo Stato membro ospitante³³.

21. Varie sono state le direttrici seguite dalla Corte mediante il ricorso a soluzioni interpretative che, come si anticipava, sono riuscite talora ad arricchire il perimetro dei diritti garantiti dalla cittadinanza europea e talvolta ad utilizzare la stessa cittadinanza europea come “*constitutional right*”³⁴ ma anche a consentirle di adattarsi a situazioni di crisi³⁵.

22. Si richiamano, tra le altre, le pronunce che hanno segnato il superamento della riconduzione dei diritti di cittadinanza europea allo status di lavoratore attivo, estendendoli ai lavoratori non attivi³⁶ e a varie categorie di stranieri “privilegiati”³⁷, e l’ampliamento del campo di applicazione del diritto dell’UE, precisando i profili applicativi del cd. “*substance of rights test*”³⁸.

23. La stessa giurisprudenza ha evidenziato gli effetti della crisi economica e finanziaria internazionale (come acuiti dalla pandemia) sul contenuto dei diritti di cittadinanza e, bilanciando le esigenze di parità di trattamento dei cittadini europei e tutela degli interessi degli Stati membri, ha formulato

²⁹ Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, causa C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458. V. C. MORVIDUCCI, *La cittadinanza dell’Unione europea come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Dalla sentenza Grzelczyk alla sentenza JY*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op.cit.*, pp. 213-239.

³⁰ Corte di giustizia, sentenza del 17 settembre 2002, *Baumbast*, causa C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

³¹ Corte di giustizia, sentenza del 20 settembre 2001, *Grzelczyk*, cit., punto 31.

³² Corte di giustizia, sentenza del 12 maggio 1998, *Martinez Sala*, causa C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

³³ La direttiva 2004/38/CE recepisce questo *acquis* giurisprudenziale, nella misura in cui riorganizza la disciplina della libertà di circolazione delle persone nell’Unione a partire dallo status *civitatis*, attribuendo una significativa rilevanza alla cittadinanza europea.

³⁴ V. A. WESEMANN, *Citizenship in the European Union*, cit., p. 113.

³⁵ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 5 dicembre 2023 (*Nordic Info BV c. Belgische Staat*, case C-128/22) La direttiva 2004/38/CE (in particolare gli artt. 27 e 29) non osta alla normativa di portata generale di uno Stato membro che, per ragioni di sanità pubblica attinenti alla lotta contro la pandemia di COVID-19, vieta, da un lato, ai cittadini dell’Unione e ai loro familiari, qualunque sia la loro cittadinanza, di effettuare viaggi non essenziali da detto Stato membro e verso altri Stati membri dal medesimo classificati come zone ad alto rischio sulla base delle misure sanitarie restrittive o della situazione epidemiologica in essi esistenti e impone, dall’altro, ai cittadini dell’Unione che non siano cittadini dello Stato membro in parola l’obbligo di sottoporsi a test diagnostici e di osservare una quarantena quando entrano nel territorio dello stesso Stato membro in provenienza da un altro Stato membro rientrante nella classificazione citata, a condizione che la normativa nazionale in discussione rispetti il complesso delle condizioni e delle garanzie di cui agli artt. da 30 a 32 della direttiva summenzionata, i diritti e i principi fondamentali sanciti dalla Carta di Nizza, segnatamente quelli di proporzionalità e non discriminazione.

³⁶ V. in particolare la sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, del 1° agosto 2022, *S c. Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit*, causa C-411/20, ECLI:EU:C:2022:602.

³⁷ V. a proposito degli studenti, A. PITRONE, *La circolazione degli “studenti” nell’Unione europea: cittadini privilegiati?*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op.cit.*, pp. 439-457.

³⁸ V. le pronunce a partire dal *leading case* Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza dell’8 marzo 2011, *Ruiz Zambrano c. Office national de l’emploi (ONEm)*, causa C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, che aveva introdotto il concetto di “godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale” dei diritti conferiti dallo status di cittadino europeo, rilevante per l’applicazione del diritto dell’UE anche nelle situazioni “puramente interne”. Sul tema, R. PALLADINO, *Il godimento “reale ed effettivo del nucleo essenziale” dei diritti attribuiti dallo status di cittadino europeo: un decennio di applicazione della giurisprudenza Ruiz Zambrano*, in A. DI STASI, M. C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op.cit.*, pp. 265-289.

soluzioni restrittive in merito all'accesso al *welfare* sociale da parte dei cittadini economicamente inattivi³⁹, allontanandosi dal filone riconducibile alla citata sentenza *Martinez Sala*.

24. Tale *revirement* sembra rafforzare il criterio della nazionalità a discapito dell'elemento della volontaria adesione e partecipazione al sistema di regole e valori della comunità ospitante, configurando una dimensione sociale della cittadinanza dell'UE fortemente asimmetrica.

25. Ne è derivata una crescente divaricazione tra il concetto di cittadinanza sociale su cui si fondano i sistemi di *welfare* degli Stati membri dell'UE e quello di "cittadinanza sociale europea"⁴⁰ laddove, rispetto a tale approccio della Corte di giustizia, sono seguite talora politiche nazionali che ricorrono all'allontanamento dei cittadini europei divenuti un onere per il sistema sociale (si pensi al caso belga). Una divaricazione accentuata dalla crisi sociale ma ineludibile nella misura in cui la cittadinanza sociale europea si connota, geneticamente, in maniera molto diversa rispetto alla cittadinanza sociale, di stampo marshalliano⁴¹, come sviluppata alla luce delle diverse tradizioni nazionali⁴².

26. In generale la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo offre un osservatorio privilegiato sulle questioni più problematiche legate al mai semplice rapporto tra cittadinanza europea e libera circolazione⁴³: il tutto sotto il profilo della distinzione tra cittadini stanziali e non stanziali, con riguardo alla tutela dei soggetti vulnerabili nonché al rapporto tra cittadinanza e immigrazione ma anche con riferimento al perfezionamento di uno *status alio* quale è quello del soggiornante di lungo periodo⁴⁴.

27. Con riferimento alla cd. stanzialità merita di essere ricordata la sentenza della Grande Sezione *Toufik Lounes*⁴⁵ in cui è stato chiarito che la direttiva 2004/38/CE⁴⁶ va interpretata nel senso che, laddove un cittadino dell'UE che abbia precedentemente esercitato il proprio diritto di circolazione recandosi e soggiornando in uno Stato membro diverso da quello di provenienza, del quale abbia poi acquisito la cittadinanza conservando al contempo anche quella del Paese d'origine, abbia poi contratto matrimonio con un cittadino di uno Stato terzo con il quale continui a risiedere nel territorio dello Stato membro già "ospitante", quest'ultimo, quale soggetto "extracomunitario", non può beneficiare del diritto di soggiorno derivato nello Stato membro in questione.

28. La sentenza *Chavez-Vilchez* del 10 maggio 2017 (causa C-133/15) parrebbe invece segnare il ritorno ad una giurisprudenza "propulsiva" nella direzione della tutela di soggetti potenzialmente vulnerabili come i minori. In essa è stato affermato che la valutazione della privazione del "godimento effettivo del contenuto essenziale" dei diritti conferiti dall'art. 20 TFUE ad un minore cittadino dell'UE

³⁹ V. Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 11 novembre 2014, *Elisabeta Dano e Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, causa C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358; e sentenza del 15 settembre 2015, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Alimanovic*, causa C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, in forza delle quali gli Stati membri possono escludere da talune prestazioni sociali cittadini dell'Unione economicamente inattivi che vi si rechino, rispettivamente, al solo fine di beneficiare di un aiuto sociale o per trovare lavoro. Sul tema, M. MESSINA, *I cittadini europei inattivi e le condizioni per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in uno Stato membro ospitante: quale lezione dall'ordinamento USA?*, in *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, n.3, pp.44-86.

⁴⁰ V. per tutti A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, 2020 nonché P. GARGIULO, *La cittadinanza sociale europea tra mito e realtà*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011, p. 229 ss.

⁴¹ Cfr. T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, traduzione italiana a cura di S. MEAZZA, Roma-Bari, 2002.

⁴² Sulla diversa visuale caratterizzante l'ordinamento comunitario v. S. GIUBBONI, *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2007, n. 4, p. 12 ss.

⁴³ V. per tutti M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE (eds.), *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden, 2008, e M.C. BARUFFI, I. QUADRANTI (a cura di), *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, Napoli, 2012..

⁴⁴ V. *infra* par.4.

⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza del 14 novembre 2017, *Toufik Lounes c. Secretary of State for the Home Department*, causa C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862.

⁴⁶ Relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

impone un'adeguata considerazione della relazione esistente tra il genitore cittadino dell'UE e il genitore cittadino di un Paese terzo, non essendo di per sé sufficiente la considerazione che il primo sia realmente capace e disposto ad assumersi l'onere del minore⁴⁷.

29. Tali profili sono stati sviluppati anche in *Subdelegación del Gobierno en Toledo*⁴⁸ ove emerge la stretta interconnessione tra i diritti conferiti dall'art. 20 TFUE e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE ed in specie la garanzia del diritto al rispetto della vita familiare, quale enunciato all'art. 7 della Carta da leggersi in combinato disposto con l'obbligo di prendere in considerazione l'interesse superiore del minore, riconosciuto all'art. 24, par. 2, della Carta stessa.

30. Più di recente nella sentenza resa dalla Grande Sezione *X c. Udllændinge-og Integrationsmisteriet*⁴⁹ la Corte, con riferimento all'art. 20 TFUE, letto alla luce dell'art. 7 della Carta di Nizza, ha sancito che non osta alla corretta interpretazione del diritto dell'UE l'applicazione della normativa di uno Stato membro secondo la quale i suoi cittadini nati al di fuori del proprio territorio e che non vi abbiano mai risieduto né soggiornato in condizioni che dimostrino un collegamento effettivo con tale Stato membro, perdano *ipso iure* la cittadinanza all'età di 22 anni, dal che discende, per coloro che non siano anche cittadini di un altro Stato membro, la perdita del loro *status* di cittadino dell'UE e dei diritti ad esso connessi.

4. (segue) Il forzato “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea rispetto all'emersione di nuovi *status*

31. Altro elemento di forzato “dinamismo” della nozione di cittadinanza europea riposa nell'applicazione «estensiva» del già citato principio di non discriminazione, come garantito dall'art. 19 TFUE e dall'art. 21 della Carta di Nizza/Strasburgo anche a favore di soggetti quali gli immigrati regolari (qualora contrassegnati dal possesso di determinati requisiti che comprovino il «carattere non episodico e di non breve durata» del soggiorno) nonché nell'applicazione del principio di parità di trattamento.

32. Ora se il diritto opera, sovente, la consacrazione in strumenti normativi di alcune sensibilità collettive emerse nel corpo sociale non vi è dubbio che risulta avvertita, da tempo, l'esigenza di consacrazione, accanto alla cittadinanza «legale», di espressioni, in senso sostanziale e non formale, di una cittadinanza *de facto* o di una «cittadinanza civica», riconducibili ad una sorta di cosiddetta «cittadinanza sociale» o «attiva» o «di residenza»⁵⁰.

33. Proprio la crisi economica-sociale seguita alla pandemia potrebbe costituire un fattore idoneo a conferire nuovi significati alla ormai risalente esigenza di una corretta regolamentazione di alcuni segmenti della migrazione legale con la messa a punto di strumenti normativi atti a superare le incoerenze evidenziate, *inter alia*, nell'applicazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo⁵¹, atto di cui il Patto sulla migrazione e l'asilo del

⁴⁷ Tale valutazione deve essere fondata sulla presa in considerazione, nell'interesse superiore del minore, dell'insieme delle circostanze del caso di specie e, segnatamente, della sua età, del suo sviluppo fisico ed emotivo, dell'intensità della sua relazione affettiva con entrambi i genitori, nonché del rischio che la separazione dal genitore cittadino del Paese Terzo comporterebbe per il suo equilibrio.

⁴⁸ Corte di giustizia, sentenza del 5 maggio 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo c. XU, QP*, cause riunite C-451/19 e C-532/19, ECLI:EU:C:2022:354.

⁴⁹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 5 settembre 2023, *X c. Udllændinge-og Integrationsmisteriet*, causa C-689/21, ECLI:EU:C:2023:626.

⁵⁰ Esse risultano costruite non già sul legame etnico della nascita ma trovano il loro fondamento nel contributo fornito dallo straniero allo sviluppo dei valori civili della comunità ospitante. V. ancora B. NASCIBENE, *Nationality Law*, cit., cap. II, sez. II dedicata a “*Citizen status and residential citizenship*”.

⁵¹ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*, del 25 novembre 2003, in GUUE L 16 44 del 23 gennaio 2004. V. D. ACOSTA ARCARAZO, *The Long Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109*, Leiden/Boston, 2011. Cfr., inoltre, tra i contributi più recenti, D. ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive*

settembre 2020⁵² ha invocato la revisione, in quanto «attualmente sottoutilizzato» e comunque non idoneo a conferire un diritto *effettivo* alla mobilità all'interno dell'UE⁵³. Sulla base di tale istanza, nell'aprile 2022, la Commissione europea ha adottato una proposta di modifica della direttiva in questione al fine di definire un quadro giuridico complessivo atto a superare le perduranti resistenze rinvenibili nelle prassi nazionali rispetto al soddisfacimento dell'obiettivo primario della garanzia *effettiva* di uno *status* di soggiornante di lungo periodo dell'UE⁵⁴.

34. Peraltro, le difficoltà degli Stati nel recepire correttamente la direttiva europea sui soggiornanti di lungo periodo avevano trovato conferma nel significativo contenzioso sviluppatosi davanti alla Corte di giustizia a partire dal caso *Kamberaj*⁵⁵, nel cui contesto sono state censurate normative nazionali ritenute in contrasto con lo scopo ultimo della direttiva 2003/109 – la reale «integrazione» dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi nell'UE legalmente e su base duratura – e pertanto suscettibili di privarla del suo «effetto utile». In particolare la Corte, in *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR*, ha censurato la normativa italiana che, nel determinare il diritto dei lungo soggiornanti all'assegno per il nucleo familiare, non prendeva in considerazione l'esistenza di loro familiari non residenti nel territorio dello Stato⁵⁶ e, in *Land Oberösterreich c. KV*, ha affermato che in talune ipotesi, anche qualora le autorità competenti si siano avvalse della facoltà di deroga *ex art. 11, par. 4*, la direttiva osta ad un trattamento differenziato per i soggiornanti di lungo periodo⁵⁷.

35. Invero proprio la prassi applicativa relativa alla direttiva 2003/109/CE e quella giurisprudenziale testimoniano che definire normativamente un compiuto «statuto» del c.d. immigrato di lungo perio-

as a Post-National Form of Membership, in *European Law Journal*, 2015, n. 2, p. 200 ss.; P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 33 ss.; A. DI STASI, *La "sfida" dell'integrazione dei soggiornanti di lungo periodo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella delle Corti italiane*, in L. PANNELLA (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni della Conferenza di Messina*, Napoli, 2016, pp. 291-314; A. PITRONE, *Lo status giuridico del lungo soggiornante: i limiti della direttiva 2003/109/CE*, in A. DI STASI, L.S. ROSSI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2020, pp. 491-506; A. DI STASI, *L'(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, in *Papers di Diritto europeo*, 2021, n. 2, pp. 9-44; ID., *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. CARACCIOLLO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, pp. 435-465.

⁵² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final. V. il numero monografico di *Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, n. 2, *Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell'asilo – Towards a Common European Framework and a New Governance of Migration and Asylum* (Presentazione di A. DI STASI, Editoriale di P. PINTO DE ALBUQUERQUE, Saggi, articoli e commenti di M.C. CARTA, E. CELORIA, M. COMETTI, F. DI GIANNI, C. FRATEA, F. GAUDIOSI, L. MARIN-E. PISTOIA, D. MUSMECI, F. R. PARTIPILO, F. PERRINI, N. RUCCIA, T. RUSSO, P. SALVATI, A. SARDU, C. SCISSA, S. VILLANI), reperibile *online* al sito internet <http://www.fsjeurostudies.eu/2021,-n.-2-.html>. Sulla base delle linee tracciate dal *Patto*, sono state formulate, nel corso degli anni successivi, diverse proposte legislative, dieci delle quali, aventi ad oggetto una riforma globale del Sistema europeo comune di asilo, hanno appena ottenuto la definitiva approvazione del Consiglio e dovranno essere attuate dagli Stati membri entro i prossimi due anni.

⁵³ V. p. 29 del *Patto*.

⁵⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione)*, Bruxelles, 27 aprile 2022, COM(2022) 650 final, successivamente modificata dalla Commissione stessa. Il 28 novembre 2023, all'esito di una riunione del COREPER, gli Stati membri hanno conferito al Consiglio il mandato alla negoziazione della proposta col Parlamento europeo. Nel documento contenente il mandato è stato riportato il testo emendato della proposta: v. Consiglio, dossier interistituzionale n. 2022/0134(COD), Bruxelles, 28 novembre 2023.

⁵⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 24 aprile 2012, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*, causa C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233. V. S. PEERS, *The Court of Justice lays the foundations for the Long-Term Residents Directive: Kamberaj, Commission v. Netherlands, Mangat Singh*, in *CML Rev.*, 2013, n. 50, pp. 529-552 e R. PALLADINO, in A. DI STASI, R. PALLADINO, *La perdurante frammentarietà dello "statuto" europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi integr. eur.*, vol. 2-3, 2012, pp. 375-409

⁵⁶ Corte di giustizia, sentenza del 25 novembre 2020, causa C-303/19, *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) c. VR*, ECLI:EU:C:2020:958.

⁵⁷ Corte di giustizia, sentenza del 10 giugno 2021, *Land Oberösterreich c. KV*, causa C-94/20, ECLI:EU:C:2021:477.

do significherebbe uscire dalla perdurante logica di attenzione «difensiva» al problema dell'immigrazione attraverso il rafforzamento di quella reciproca fiducia fra Stati membri, presupposto per il perfezionamento di un compiuto spazio di libertà, sicurezza e giustizia e per la ricerca di una maggiore coerenza sistematica nella consacrazione di nuovi diritti di mobilità. Significherebbe, al tempo stesso, «denazionalizzazione»⁵⁸ del tema dell'immigrazione con la progressiva riduzione della giurisdizione domestica alla luce della maggiore residualità possibile delle competenze nazionali configurando, accanto alla cittadinanza «legale», forme di una cittadinanza *de facto* riconducibile ad una sorta di «cittadinanza sociale» o «di residenza».

5. *Novae e vetero* “frontiere” della cittadinanza e possibili sviluppi

36. Come si anticipava la ricerca condotta è stata diretta ad analizzare gli effetti delle nuove “frontiere” di una cittadinanza europea che sembra apparire *under stress* e di una cittadinanza nazionale (italiana) perennemente *under evolution*.

37. È indubitabile che, nel divenire del processo di integrazione europea, la cittadinanza europea sembra aver esercitato talora un ruolo di “accompagnamento” del complesso percorso di costruzione di un *corpus* di valori identificativi dell'identità europea. Tale funzione ne giustifica la “fisiologica” parabola evolutiva rendendone, per certi versi, preconizzabile l'azione, talora spiccatamente “creativa”, esplicita dalla Corte di giustizia⁵⁹.

38. Se la riflessione condotta in questo scritto si riconduce al perdurante dibattito sui contenuti “espansivi” della cittadinanza europea, al tempo stesso l'indagine non può ignorare il simmetrico dibattito sviluppato negli ordinamenti degli Stati europei che si misurano sovente con riforme mancate delle legislazioni nazionali, che rende il “caso italiano” un “caso diffuso”.

39. La cittadinanza europea continua ad essere “*paradoxical in nature*”⁶⁰ nella misura in cui, da un lato, risulta oggetto di consacrazione normativa nel diritto dell'Unione e, dall'altro, appare dipendente dal diritto nazionale.

40. Rispetto a questa *paradoxical nature*, atteso l'innegabile rapporto intercorrente tra la cittadinanza europea e la cittadinanza nazionale, in che misura un (eventuale) diverso atteggiarsi della seconda potrebbe determinare effetti sulla prima? E, visto che, *ex art. 20 TFUE*, la cittadinanza europea si aggiunge a quella nazionale – acquistandosi in via derivativa con le inevitabili conseguenze che discendono dall'esplicazione delle singole sovranità nazionali in materia – in che misura un (eventuale) diverso atteggiarsi della prima potrebbe comportare effetti sulla seconda?

41. Orbene, se la Corte di giustizia ha costantemente affermato (come emerge nella citata sentenza *Rottmann*, oggetto di conferme nel *case law* successivo ed in particolare nella più recente pronuncia resa nel caso *Tjebbes e a.*⁶¹) la subordinazione della normativa statale sulla cittadinanza al rispetto del diritto dell'UE, nondimeno la competenza esclusiva degli Stati membri dell'UE in materia non riduce le delicate questioni legate alla (forse comprimibile ma non eliminabile) dipendenza della cittadinanza europea da quella nazionale⁶².

⁵⁸ Con riferimento ad una cittadinanza cosmopolita priva di nazionalità v. L.S. ROSSI, *I cittadini*, in A. TIZZANO (a cura di), *Il diritto privato dell'Unione europea*, I, Torino, 2006, II ed., p. 116 ss.

⁵⁹ In quest'ottica, sarà interessante monitorare la sorte delle argomentazioni avanzate della Commissione europea nel deferire Malta innanzi alla Corte (ricorso proposto il 21 marzo 2023, causa C-181/23) per aver – tramite i programmi di acquisizione della cittadinanza nazionale per investimenti – «minato l'essenza e l'integrità della cittadinanza dell'Unione» in violazione dell'art. 20 TFUE e disatteso il principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*.

⁶⁰ Così J. SHAW, *EU citizenship: Still a Fundamental Status?*, in R. BAUBÖCK (ed.), *Debating European*, cit., pp. 1-17.

⁶¹ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 2 marzo 2010, *Rottmann*, causa C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 e sentenza del 12 marzo 2019, *Tjebbes e a.*, causa C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

⁶² V. Corte di Giustizia, sentenza del 22 giugno 2023, *X c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, causa C-459/20, ECLI:EU:C:2023:499.

42. Come nello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia la nozione di cittadinanza europea continua ad evidenziare una sorta di frammentazione rispetto a *status alii* e a fattispecie differenziate meritevoli di tutela, all'interno di atti normativi di diritto derivato, così negli ordinamenti nazionali emergono nuove o diverse sensibilità collettive e nuovi bisogni giuridici che rendono insufficienti gli strumenti legislativi esistenti.

43. Se la Corte di Giustizia, pur particolarmente attiva in tema di cittadinanza europea, ha evitato di affrontare le delicate questioni inerenti al rapporto fra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale, nondimeno il godimento dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione in tema di libera circolazione e il possesso di una cittadinanza nazionale (come conseguenza del ricorso a tecniche di procreazione che ciascuno Stato disciplina in maniera autonoma) determina non poche discrasie sul piano giuridico⁶³.

44. Al tempo stesso i *follow up* di fatti quali le ricorrenti “emergenze” migratorie, il post Brexit ma anche la perdurante crisi economica e sociale rischiano di arrivare fino al punto di porre in antitesi cittadinanza e identità nazionale.

45. Ulteriore fattore suscettibile di incidere, *ab extra*, sulla cittadinanza dell'UE è dato dalle conseguenze della Brexit per i cittadini britannici che si trovano sul territorio dell'UE e per i cittadini dell'UE residenti nel Regno Unito. Si tratta di un fatto che comporta significativi approfondimenti anche alla luce della configurabilità di ulteriori “statuti” cd. di residenza – che si ricollegano ad elementi fattuali (*in primis* la residenza) – idonei a compensare per i primi la perdita della cittadinanza europea, per i secondi l'acquisizione da parte del Regno Unito dello *status* di Paese terzo.

46. Ora è noto che, nel periodo di transizione (terminato il 31 dicembre 2020), i cittadini britannici hanno rinvenuto nell'Accordo di recesso la possibilità di conservare alcuni diritti ma sappiamo altresì che sono stati privati di altri corollari essenziali della (perduta) cittadinanza europea quali, ad esempio, il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nel loro Stato membro di residenza. Sotto questo profilo si inquadra la recente prassi di conclusione di accordi bilaterali tra il Regno Unito e singoli Stati membri volti a garantire, a condizione di reciprocità, l'esercizio del diritto di voto alle elezioni locali dei propri cittadini che siano residenti nell'altro Stato laddove la recente pronuncia resa dalla Grande Sezione della Corte di giustizia, nella causa *Préfet du Gers*⁶⁴, ha confermato l'esclusione, in capo ai cittadini britannici, del godimento del diritto all'elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali nello Stato membro di residenza⁶⁵.

47. In conclusione, in tale contesto estremamente fluido e variegato, sembra non semplice il perfezionamento di soluzioni normative e giurisprudenziali (tanto sul piano nazionale che su quello europeo) capaci di declinare la cittadinanza e le cittadinanze alla luce di un adeguato bilanciamento tra i valori della solidarietà e della progressiva integrazione del non cittadino nelle comunità ospitanti e quelli della salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale, ma anche idonee ad assicurare un corretto temperamento delle identità nazionali con una sempre più articolata identità europea.

⁶³ V. ancora M. C. BARUFFI, *La circolazione degli status familiari e l'acquisto della cittadinanza nazionale nel rispetto del diritto dell'Unione Europea*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 347-379.

⁶⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 9 giugno 2022, *EP. c. Préfet du Gers, Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, causa C-673/20, ECLI:EU:C:2022:449. V. G. NADDEO, *L'impatto della Brexit sulla dimensione politica della cittadinanza europea: focus sul diritto di voto alle elezioni locali nello Stato di residenza*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *op. cit.*, pp. 543-562. Si vedano anche le sentenze del 15 giugno 2023, *Silver e a. c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-499/21 P, ECLI:EU:C:2023:479; *Shindler e a. c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-501/21, ECLI:EU:C:2023:480 e *Price c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-502/21, ECLI:EU:C:2023:482.

⁶⁵ Anche qualora siano altresì privati, in forza del diritto dello Stato di cui sono cittadini, del diritto di voto alle elezioni indette da quest'ultimo Stato.