

# IANUS

Diritto e Finanza



Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

n. 15-16 - giugno-dicembre 2017

CITTADINANZA E INTEGRAZIONE.  
PRIME RIFLESSIONI SULL'EVOLUZIONE  
DELLA CITTADINANZA EUROPEA  
E LE SUE PROSPETTIVE

Francesca Raimondo

## **CITTADINANZA E INTEGRAZIONE. PRIME RIFLESSIONI SULL'EVOLUZIONE DELLA CITTADINANZA EUROPEA E LE SUE PROSPETTIVE**

**Francesca Raimondo**

*Dottoranda in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Bologna*

*La cittadinanza europea, sin dalla sua istituzione con il Trattato di Maastricht del 1992, è stata considerata uno strumento fondamentale per promuovere l'integrazione tra i Paesi membri. Sebbene non unanimemente, la sua introduzione è stata accolta con favore al fine di dare impulso al cammino di integrazione sociale e politica – in aggiunta a quella economica e tecnica – e per sostenere la creazione di un'identità europea alla luce dei diritti fondamentali e dei valori comuni. Invero, nonostante il suo carattere derivativo, la cittadinanza europea ha progressivamente acquisito una maggiore importanza ed autonomia, soprattutto grazie alle pronunce della Corte di Giustizia Europea. Di conseguenza, tale autonomia rende più difficile oggi giustificare l'esclusione dal riconoscimento della cittadinanza europea dei cittadini dei Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio dell'Unione, fino ad avanzare l'ipotesi di riconoscerla anche ai migranti, anche se non sono cittadini di uno Stato membro. Pertanto, sebbene le più recenti decisioni della Corte di Giustizia tendano verso interpretazioni più restrittive della cittadinanza dell'Unione, il dibattito è aperto e il presente lavoro ha l'obiettivo di delineare i principali profili della cittadinanza europea ed esplorare le linee di tendenza per quanto riguarda il rapporto tra cittadinanza e integrazione.*

*European citizenship has been considered a key status for transnational integration among Member States, since its institutionalization under the Treaty of Maastricht in 1992. Although not unanimously, it has been welcomed as a pivotal tool to foster the political and social integration – in addition to the economic and technical ones – and to promote the creation of an European identity in the light of fundamental rights and common values. Indeed, despite the European citizenship has derivative and additional character it has progressively acquired greater importance and an autonomous status thanks above all to the decisions of the European Court of Justice. Therefore, the progressive autonomy that this status has reached through years makes more difficult to justify the exclusion of the third country nationals legally residing in the Union from the entitlement of the European citizenship. Furthermore, it has been advanced the idea that the European citizenship could be granted to immigrants, even lacking a Member State nationality. Therefore, even though the more recent ECJ's decisions have marked a shift in the direction of a rather restrictive interpretation, the debate is still open and the present paper aims to explore the main features of the European Union citizenship and investigate the general trends regarding the relationship between citizenship and integration.*

### **Sommario:**

1. Introduzione
2. La cittadinanza europea: l'evoluzione verso uno *status* autonomo
3. La nuova frontiera: cittadinanza europea e integrazione dei cittadini dei Paesi terzi
4. Riflessioni conclusive

## 1. Introduzione

L'obiettivo primario alla base dell'istituzione di una cittadinanza europea consisteva nel favorire un'integrazione politica e sociale che, provando a superare la logica dei *diritti speciali*<sup>1</sup>, intendeva sostenere la costituzione di uno *status* comune che favorisse simbolicamente la creazione di un popolo europeo, oltre il profilo economico<sup>2</sup> connesso alla formazione del mercato unico<sup>3</sup>. La Corte di Giustizia nel noto caso *Grzelczyk* del 2001 sostiene che la cittadinanza europea è destinata a diventare «lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>4</sup>. Sebbene in questa pronuncia la Corte stesse indicando un'aspirazione piuttosto che un dato oggettivo, è possibile affermare che si inaugura una nuova stagione in cui la cittadinanza rileva in quanto tale, come una «cittadinanza sociale». Fino a che punto è giunto questo processo? In che posizione si pongono i cittadini dei Paesi terzi?

Il presente lavoro ha l'obiettivo di delineare i principali profili della cittadinanza europea ed esplorare le linee di tendenza finora tracciate in relazione al rapporto tra cittadinanza europea e integrazione, soprattutto con riferimento ai cittadini dei Paesi terzi (TCNs: *third country nationals*). L'analisi sarà articolata in due parti: nella prima si esamineranno brevemente

---

<sup>1</sup> «[L]a tematica della cittadinanza europea è stata profondamente condizionata dalla prospettiva dei 'diritti speciali' ed ha assunto i connotati di una forma di *trattamento privilegiato degli stranieri-cittadini comunitari nell'ambito degli Stati membri*, piuttosto che quelli di un vero e proprio status dei cittadini europei». CARTABIA, voce *La cittadinanza europea*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. VI, Roma, 1994, 1.

<sup>2</sup> Tuttavia, come criticamente mette in evidenza Kochenov: «Although EU citizenship and the Internal Market have parted ways, which created 'a fundamental freedom beyond the market', this parting of ways has not, as of yet, been accompanied by the formulation of any fundamental principle of law which would supply a moral essence or a durable principled foundation for EU citizenship». KOCHENOV, *The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?*, in *ICLQ*, 2013, 111.

<sup>3</sup> Becker distingue tre concezioni di cittadinanza europea: *legal-participatory* in cui, prediligendo un approccio pratico, si mettono in evidenza i diritti civili e politici che scaturiscono direttamente dalla cittadinanza europea; *cultural-identity based* secondo la quale la cittadinanza europea intende al contempo valorizzare la comunanza di storia e cultura, al di là delle differenze tra i popoli europei, e promuovere la costruzione di un'identità europea; infine la *constructive citizenship* che, combinando i principali elementi delle due concezioni precedenti, considera la cittadinanza europea un progetto che «privileges inclusion over exclusion, diversity over assimilation, and which, in turn, is itself a legitimizing force of supranational governance». BECKER, *Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals*, in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 2004, 145.

<sup>4</sup> Causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 settembre, 2001, punto 31.

gli elementi distintivi della cittadinanza europea e se ne evidenzieranno le linee evolutive; nella seconda, si analizzeranno le principali caratteristiche del rapporto tra cittadinanza e integrazione in relazione ai cittadini dei Paesi terzi e, in ultimo, le conclusioni tracceranno le attuali dinamiche e le prospettive future.

## 2. La cittadinanza europea: l'evoluzione verso uno *status* autonomo

La cittadinanza europea è stata ufficialmente istituita con il Trattato di Maastricht del 1992<sup>5</sup>, sebbene le sue radici affondino già nei decenni precedenti, durante i quali erano state presentate proposte per la costruzione della cd. Europa dei cittadini. L'obiettivo era quello di perseguire una più incisiva integrazione, non più esclusivamente economica, ma anche di natura politica, sociale e identitaria. Si intendeva realizzare un'autentica *integrazione transnazionale*, in forza della quale i cittadini europei, in virtù di tale *status*, potessero circolare liberamente all'interno dei confini dell'Unione e godere, anche al di fuori del proprio Stato, del medesimo trattamento riservato ai cittadini del Paese ospitante<sup>6</sup>.

La cittadinanza europea è uno *status* peculiare; la disciplina contenuta nel Trattato delinea il suo carattere secondario e derivato. Ai sensi dell'art. 20 TFUE, sono titolari della cittadinanza dell'Unione coloro che sono cittadini di uno Stato membro; la norma precisa che la cittadinanza europea si aggiunge a quella nazionale e non la sostituisce. Si tratta di uno *status* strettamente connesso alla cittadinanza nazionale e, dunque, privo di autonomia posto che l'acquisto e la perdita della stessa dipendono dalla disciplina sancita nei singoli Paesi membri. Oltretutto, il fatto che la cittadinanza europea sia dipendente dalla cittadinanza nazionale lascia automaticamente fuori i cittadini dei Paesi terzi, oggetto di attenzione del presente lavoro, rendendo evidente il suo carattere escludente<sup>7</sup>. Questo

---

<sup>5</sup> Articolo 8, Trattato di Maastricht. Jacobs mette in evidenza che molti ritengono che già nel Trattato di Roma del 1957 si possono notare le prime caratteristiche "embrionali" della cittadinanza europea. JACOB, *Citizenship of the European Union – A legal Analysis*, in *European Law Journal*, 2007, 592.

<sup>6</sup> AZOULAI, *A comment on the Ruiz Zambrano judgement: a genuine European integration*, [www.eudo-citizenship.eu](http://www.eudo-citizenship.eu)

<sup>7</sup> «The creation of European citizenship has had the unfortunate side effect of more explicitly distinguishing and excluding TCNs from European society, even those already "whitin the Fortress"», BECKER, *Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals*, cit., 158.

aspetto è stato sin da subito criticato da parte della dottrina: «[E]uropean citizenship did nothing to address the situation of the 12-13 million ‘denizens’ resident in the EU, legal permanent residents with broad social and economic rights but highly restricted, if any, political rights»<sup>8</sup>. Tuttavia, altra parte della dottrina ha messo in luce i risvolti positivi di tale mancanza di autonomia. La connessione con la cittadinanza statale parrebbe compensare il fatto che la cittadinanza europea non presenta, al pari delle cittadinanze nazionali, i requisiti di appartenenza e partecipazione<sup>9</sup>. Difatti, l’Unione Europea non può definirsi uno Stato, bensì un’entità risultante da un processo di integrazione fra Paesi e, dunque, pare difficile attribuire alla cittadinanza europea le dimensioni di appartenenza e partecipazione che caratterizzano le cittadinanze nazionali. Inoltre, come è stato spesso rilevato, la cittadinanza europea non presenta quei caratteri di comunità politica legata ad un’entità statale e anche i diritti da essa derivanti – enunciati negli art. 20 (co. 2) e ss. TFUE in un catalogo che non ha pretesa di esaustività e di esclusività – si risolvono «in un insieme di posizioni soggettive, di diritti speciali [...] che non esprimono la dimensione di soggezione dell’individuo allo Stato né il correlato aspetto partecipativo che si manifesta attraverso l’esercizio di diritti caratterizzanti il contributo dell’individuo alla vita politica dello Stato»<sup>10</sup>. Pertanto, come osserva Shaw, se si prendono in considerazione gli elementi costitutivi della cittadinanza – appartenenza, partecipazione e diritti – la cittadinanza europea è sicuramente più forte per quanto concerne i diritti che da essa direttamente discendono, mentre paiono carenti i profili di appartenenza e di partecipazione<sup>11</sup>.

Ciò nonostante, come si vedrà nel corso dell’analisi, la cittadinanza europea ha acquisito una crescente autonomia e una progressiva importanza. Dimitry Kochenov individua tre fattori trainanti in forza dei quali «a federal European citizenship is emerging»<sup>12</sup>: le pronunce della Corte di Giustizia<sup>13</sup> e

---

<sup>8</sup> HANSEN, *A European citizenship or a Europe of citizens? Third country nationals in the EU*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 1998, 753.

<sup>9</sup> GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, 2012, 110.

<sup>10</sup> NASCIMBENE, voce *Cittadinanza dell’Unione europea*, in *D. disc. pubbl.*, Torino, 2012.

<sup>11</sup> SHAW, *Citizenship: contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism*, in *EUI Working Papers*, 2010, 3.

<sup>12</sup> KOCHENOV, *The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?*, cit., 98-99.

<sup>13</sup> A questo proposito si veda THYM, *Towards ‘Real’ Citizenship? The Judicial Construction of Union Citizenship and its Limits* in ADAMS, MEUSEN, STRAETMAND, DE WAELE (eds.), *Judging Europe’s Judges. The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice Examined*, Abingdon, 2013; JACOB, cit., 593 e ss.

le opinioni degli Avvocati generali, gli sviluppi legislativi a livello nazionale e internazionale e, infine, il ruolo dell'accademia.

In primo luogo, molti commentatori hanno evidenziato che il carattere secondario e derivato della cittadinanza europea incide unicamente sulle modalità di accesso alla stessa, non sui diritti da essa derivanti<sup>14</sup>. Nelle parole dell'Avvocato Generale Maduro nel caso *Rottman*: «That is the miracle of Union citizenship: it strengthens the ties between us and our States (in so far as we are European citizens precisely because we are nationals of our States) and, at the same time, it emancipates us from them (in so far as we are now citizens beyond our States). Access to European citizenship is gained through nationality of a Member State, (...) it forms the basis for a new political area from which rights and duties emerge, which are laid down by Community law and do not depend on the State»<sup>15</sup>. A ciò si aggiunga che la cittadinanza europea, infatti, non soltanto conferisce direttamente una serie di diritti civili, politici e sociali, sanciti nei trattati, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nella direttiva 2004/38/CE<sup>16</sup> (cd. *Citizens Rights Directive*), ma in forza del principio di uguale trattamento, i diritti che lo Stato riconosce ai propri cittadini sono estesi anche agli stranieri che siano titolari della cittadinanza europea.

Inoltre, il caso *Rottman* dimostra come il carattere derivato della cittadinanza europea è idoneo a funzionare anche “in senso contrario”. Pur restando ferma la competenza statale per quanto concerne la titolarità della cittadinanza nazionale, le decisioni relative all'acquisto o la perdita della stessa devono rispettare i principi comunitari – tra i quali rileva il principio di proporzionalità<sup>17</sup> – per le potenziali conseguenze in rapporto al diritto

---

<sup>14</sup> KOCHENOV, *The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?*, cit., 103-104.

<sup>15</sup> Opinion of AG Poiras Maduro in Case C-135/08, *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, delivered on 30 September 2009. A questo proposito, si osservi che, la precedente formulazione (*ex art. 17* del Trattato), definiva la cittadinanza europea come un *complemento* della cittadinanza nazionale, mentre l'attuale articolo 20 la qualifica come status aggiuntivo. Tale sottile differenza è idonea ad identificare una più incisiva autonomia della cittadinanza europea, soprattutto in relazione ai diritti che da essa scaturiscono i quali sono aggiuntivi e non meramente complementari a quelli che derivano dalla cittadinanza nazionale.

<sup>16</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

<sup>17</sup> Gargiulo osserva che l'estensione del principio di proporzionalità alla revoca della cittadinanza, sancita nel caso *Rottman* conduce da un lato alla limitazione della competenza

dell'Unione<sup>18</sup>. Difatti, come ribadito anche in *Zambrano* l'art. 20 TFUE «osta a provvedimenti nazionali che abbiano l'effetto di privare i cittadini dell'Unione del godimento reale ed effettivo del nucleo essenziale dei diritti conferiti dal loro *status* di cittadini dell'Unione»<sup>19</sup>. Si osservi che il caso *Zambrano* ha stabilito un ulteriore passo avanti nella disciplina della cittadinanza europea, dato che la sua operatività e la garanzia dei diritti da essa derivanti vengono definitivamente svincolati dall'elemento transfrontaliero e dalla necessità della mobilità dell'individuo tra gli Stati membri. Come evidenziato da Azoulai: «this case highlights another dimension of European citizenship, namely the protection of the rights of Union citizens as genuine 'Europeans' committed to the European Union, its territory and its common values, and not only to member states»<sup>20</sup>. Inoltre, in *Zambrano*, seguendo la linea già tracciata in *Rottman*, la Corte di Giustizia concentra la sua attenzione sull'importanza del pieno ed effettivo godimento dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, segnando definitivamente il passaggio da una cittadinanza che rileva unicamente nella sua natura transnazionale legata ad interessi di natura economica ad una cittadinanza in cui, al pari di quelle nazionali, rileva il *genuine enjoyment of the substance of the rights*. Sebbene in alcune pronunce immediatamente successive<sup>21</sup> la Corte di Giustizia abbia dimostrato che quello che Thym definisce il *substance of rights test*<sup>22</sup> trovi applicazione solo in casi limite (e.g. perdita della cittadinanza, espulsione dal territorio dell'Unione), esso indubbiamente

---

statale in un settore in cui gli Stati intendevano conservare la propria sovranità e rafforza il ruolo e l'autonomia della cittadinanza europea. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit, 128.

<sup>18</sup> Il caso *Rottman* viene considerato la logica continuazione del caso *Micheletti*: «La determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra (...) nella competenza di ciascuno Stato membro, competenza che deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario. Non spetta, invece, alla legislazione di uno Stato membro limitare gli effetti dell'attribuzione della cittadinanza di un altro Stato membro, pretendendo un requisito ulteriore per il riconoscimento di tale cittadinanza al fine dell'esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato». Causa C-369/90 *Micheletti e Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7 luglio 1992, punto 10.

<sup>19</sup> Causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*, 8 marzo 2011, punto 42.

<sup>20</sup> AZOULAI, *A comment on the Ruiz Rambrano judgement: a genuine European integration*, cit.

<sup>21</sup> Tra gli altri si veda Causa C-434/09, *Shirley McCarthy c. Secretary of State for the Home department*, 5 maggio 2011; Causa C-256/11, *Murat Dereci et al. c. Bundesministerium für Inneres*, 15 novembre 2011.

<sup>22</sup> THYM, *Towards 'Real' Citizenship? The Judicial Construction of Union Citizenship and its Limits*, cit., 169.

rappresenta un elemento profondamente innovativo circa l'operatività della cittadinanza europea<sup>23</sup>.

Si rilevi che l'obiettivo iniziale di superare la visione mercantilistica della libertà di circolazione e soggiorno, e dunque, della cittadinanza europea e di porre al centro l'individuo e i suoi diritti ha trovato la sua più compiuta applicazione nel diritto di accesso all'assistenza sociale in Stati membri diversi da quello di nazionalità, riconosciuto dalle norme dell'Unione, e rispetto al quale la Corte di Giustizia ha giocato un ruolo particolarmente rilevante<sup>24</sup>. Tale diritto era inizialmente applicato ai lavoratori subordinati e successivamente è stato esteso anche ad altre categorie, compresi soggetti non economicamente attivi. Pare opportuno menzionare il caso *Bidar*<sup>25</sup>, concernente gli aiuti economici a favore di studenti cittadini europei in un altro Paese membro, in cui la Corte afferma che la disparità di trattamento tra studenti del Paese di riferimento e gli stranieri è giustificata solo se si basa su considerazioni oggettive *indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate*. Tuttavia, i giudici di Lussemburgo precisano che gli Stati hanno il compito vigilare affinché gli aiuti a favore degli studenti provenienti da altri Paesi membri non diventino un onere irragionevole e affermano, inoltre, che sia legittimo che tali aiuti vengano riconosciuti solo agli studenti che «abbiano dato prova di un certo grado di *integrazione* nella società di tale Stato»<sup>26</sup>. Il diritto di accesso all'assistenza sociale, infatti, «manifesta in modo emblematico la tensione esistente tra i meccanismi di protezione dei sistemi di welfare nazionali e la portata transnazionale dei diritti e delle prestazioni connesse alla cittadinanza europea»<sup>27</sup>. Ad un iniziale estensione massima di tale diritto anche nelle ipotesi in cui non fosse presente l'autosufficienza economica, è seguito, più recentemente, un approccio restrittivo, notevolmente acuito dalla crisi economica<sup>28</sup>. Pertanto, i

---

<sup>23</sup> Si vedano le più recenti pronunce della Corte di Giustizia: Causa C-165/14, *Rendón Marín c. Administración del Estado*, 13 settembre 2016; Causa C-304/14, *Secretary of State for the Home Department c. CS*, 13 settembre 2016; Causa c-133/15, *Chavez-Vilchez et al*, 10 maggio 2017.

<sup>24</sup> GIUBBONI, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico*, in *Politiche Sociali*, 2016, 174-175.

<sup>25</sup> Causa C-209/03, *R (Bidar) v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills*, 15 marzo 2005.

<sup>26</sup> *Id.*, para. 57.

<sup>27</sup> BIONDI DAL MONTE, *Cittadinanza Europea, libera circolazione e parità di trattamento. Il diritto all'assistenza sociale dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, 38.

<sup>28</sup> Si veda, tra le altre, Causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt c. Peter Brey*, 19 settembre 2013, C-333/13, *Dano c. Jobcenter Leipzig*, 11 novembre 2014.



cittadini europei che decidono di esercitare il proprio diritto di circolare all'interno dei confini dell'Unione devono possedere risorse sufficienti affinché non diventino un onere irragionevole per lo Stato ospitante, nonché un'assicurazione finanziaria.

Pare opportuno menzionare che la dottrina ha messo in evidenza come la cittadinanza europea non solo è capace di limitare la piena sovranità degli Stati in relazione alla cittadinanza<sup>29</sup> ma, indirettamente, ne influenza anche la disciplina interna. Difatti, lo *status* di cittadino europeo è idoneo a conferire di fatto la *quasi-cittadinanza* del Paese di residenza a quei cittadini europei che risiedono in un Paese diverso. A questo proposito si osservi che in alcune legislazioni nazionali – come, ad esempio, in Italia<sup>30</sup> – i cittadini europei beneficiano di una posizione di vantaggio nell'acquisizione della cittadinanza nazionale rispetto ai *third country nationals*.

Pertanto, sebbene sia chiaro che la cittadinanza europea da *status* secondario e derivato è giunta a limitare sempre più incisivamente la sovranità nazionale<sup>31</sup> e ha acquisito una progressiva autonomia, è importante rilevare che non si tratta di un processo che può dirsi completo o privo di complicazioni. In particolare, oltre alle potenzialità e ai limiti connessi allo status legale della cittadinanza europea, molteplici fattori extra-giuridici possono giocare un ruolo determinante. Si pensi all'attuale emergenza migratoria o agli effetti dirompenti della crisi economica sull'Unione europea. La dottrina ha evidenziato come quest'ultima abbia determinato una battuta d'arresto nelle pronunce concernenti la cittadinanza e i diritti da essa derivati (soprattutto rispetto ai *third country nationals*), considerato che gli Stati membri sono meno propensi ad ammettere una progressiva espansione dei benefici individuali alla luce dei costi ad essi connessi<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> A questo proposito, occorre evidenziare che la Corte di Giustizia nelle sue pronunce lascia un margine di discrezionalità agli Stati, soprattutto in relazione a quei casi che concernono questioni politicamente e culturalmente più sensibili e che coinvolgono l'identità costituzionale del Paese. THYM, *Towards 'Real' Citizenship? The Judicial Construction of Union Citizenship and its Limits*, cit., 160.

<sup>30</sup> Ai cittadini europei sono sufficienti quattro anni di residenza legale per la concessione della cittadinanza italiana, a fronte dei dieci anni richiesti ai cittadini dei Paesi terzi. Cfr. art. 9, Legge n. 91/1992.

<sup>31</sup> «A derivative status of EU citizenship comes to affect the Member State nationalities from which it is derived» KOCHENOV, *The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?*, in cit., 118

<sup>32</sup> SADL, MADSEN, *Did the Financial Crisis Change European Citizenship Law? An Analysis of Citizenship Rights Adjudication Before and After the Financial Crisis*, in *European Law Journal*, 2016, 42.

### 3. La nuova frontiera: cittadinanza europea e integrazione dei cittadini dei Paesi terzi

Kees Groenendijk distingue tre prospettive in riferimento al rapporto tra diritto e integrazione. In primo luogo, l'acquisizione di uno status certo come quello di cittadino (o, anche se in misura minore, di residente permanente) può essere ritenuta un fattore propulsivo dell'integrazione degli stranieri; in secondo luogo, invece, la naturalizzazione viene considerata come l'ultimo tassello di un positivo percorso di integrazione («naturalisation is the crown on a successfully completed integration»); infine, la mancanza di integrazione o la sua supposta inidoneità possono essere adoperati come motivi per il rifiuto dell'ammissione all'interno della comunità statale<sup>33</sup>. Si osservi, tuttavia, che la seconda concezione sembra prevalere negli ultimi anni, soprattutto alla luce dei crescenti flussi migratori di persone provenienti da Paesi in conflitto o dalle aree più povere del mondo. A questo proposito, Sergio Carrera parla di *expansionism*<sup>34</sup>, osservando che il requisito dell'integrazione in alcuni Paesi ha travalicato il suo ambito "naturale" di operatività – il processo di acquisizione della cittadinanza – essendo richiesto già per l'ammissione e la residenza legale nel Paese. Si pensi al contratto (o accordo) di accoglienza e integrazione adottato da molti Paesi europei<sup>35</sup> e che, ad esempio, in Italia deve essere sottoscritto da parte degli stranieri extracomunitari, di età superiore a 16 anni, che facciano per la prima volta ingresso nel territorio dello Stato e richiedano un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

In questo contesto, qual è il ruolo che la cittadinanza europea potrebbe rivestire in relazione all'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi? Indubbiamente, negli ultimi tempi l'attenzione è stata maggiormente volta alla gestione degli arrivi alle frontiere esterne, all'accoglienza e alla ripartizione dei migranti tra i Paesi membri dell'Unione. Tuttavia, in una prospettiva di lungo periodo, pare opportuno evidenziare il cammino già intrapreso in questo senso in ambito europeo.

---

<sup>33</sup> GROENENDIJK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, 113.

<sup>34</sup> CARRERA, *Nationality, Immigration and 'the Republican Integration' in France: Normativisation, Expansionism and Externalisation*, in GUILD, GROENENDIJK, CARRERA (a cura di), *Illiberal Liberal States: immigration, citizenship and integration in the EU*, Farnham, 2009, 315 e ss.

<sup>35</sup> Si veda MIELE, *L'accordo di integrazione Stato/immigrati*, in *Gli Stranieri*, 2009, 467.

Come stato già evidenziato, la dottrina ha in alcuni casi messo in luce l'*incompletezza* della cittadinanza europea nel momento in cui non si prendono in considerazione i cittadini dei Paesi terzi. Difatti, come rileva Kochenov, la loro automatica esclusione da tale *status* risulta meno convincente considerato che la cittadinanza europea, sebbene sia tuttora connessa a quella nazionale, ha acquisito una sua autonomia ed è «different in principle from the nationalities of the Member States»<sup>36</sup>. Le modalità attraverso cui realizzare tale apertura potrebbero essere la formale attribuzione della cittadinanza europea ai *third country nationals* o il riconoscimento della titolarità di alcuni diritti. A quest'ultimo proposito, si osservi che la progressiva evoluzione della cittadinanza europea ha posto il quesito se i diritti dei cittadini europei possano essere estesi ai TCNs, sulla base della residenza<sup>37</sup>, dello stabilimento e del soggiorno sul territorio dell'Unione.

Indubbiamente, il riconoscimento della cittadinanza europea ai cittadini dei Paesi terzi, dopo un certo numero di anni di residenza legale, assicurerebbe una maggiore coerenza nella disciplina dell'immigrazione europea che ad oggi pare particolarmente frammentaria<sup>38</sup>. Inoltre, faciliterebbe l'integrazione degli immigrati nei Paesi membri e, soprattutto, garantirebbe l'estensione dei principi e delle politiche dell'integrazione economica anche alla disciplina dell'ingresso e dello *status* dei cittadini dei TCNs. Difatti, pare una contraddizione mantenere una diversa regolamentazione a seconda del Paese membro per quanto concerne status e diritti dei cittadini dei Paesi terzi, mentre in materia economica si sostiene la creazione di un mercato comune, o ancora consentire che la libera circolazione dei beni trovi applicazione anche nel caso di beni provenienti dai Paesi terzi, mentre lo stesso non può dirsi per la libertà di circolazione delle persone. In particolare, occorre evidenziare che le stesse caratteristiche della cittadinanza europea consentirebbero di confutare l'obiezione più frequentemente avanzata da chi si oppone all'estensione della cittadinanza europea ai TCNs, ossia la mancanza di valori comuni con i cittadini dei Paesi terzi. Difatti, in primo luogo, l'istituzione della cittadinanza europea

---

<sup>36</sup> KOCHENOV, *The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?*, cit. 106.

<sup>37</sup> Si veda il modello della cd. *denizenship*, cfr. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, 1990.

<sup>38</sup> WIESBROCK, *Granting Citizenship-related Rights to Third Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2012, 90.

aveva l'obiettivo di promuovere un'identità comune tra popoli diversi ("unità nella diversità") e inoltre tale *status*, unito alla libertà di circolazione delle persone, ha già nettamente contribuito alla multietnicità dei Paesi europei<sup>39</sup>.

Sebbene ad oggi la cittadinanza in base alla residenza non esiste, è opportuno ricordare che l'Unione europea attribuisce alcuni diritti e posizioni di vantaggio a favore dei TCNs legalmente residenti per mezzo dei trattati o della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, o in forza dei principi generali del diritto comunitario (e.g. principio di proporzionalità, principio di non discriminazione), o attraverso il diritto derivato, purché una determinata situazione rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, soprattutto, grazie alle decisioni della Corte di Giustizia. I principi ispiratori delle politiche comunitarie in materia sono la parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini comunitari, l'uguaglianza dei diritti e dei doveri dei migranti all'interno dei diversi Paesi membri e la lotta ad ogni forma di discriminazione, in particolare quelle basate sulla nazionalità.

In primo luogo, l'art. 79 del TFUE stabilisce il principio di equità per quanto riguarda il trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti sul territorio dell'Unione. Inoltre, è lo stesso Trattato a riconoscere determinati diritti anche alle persone fisiche o giuridiche che risiedono o abbiano la propria sede sociale in uno Stato membro (diritto di petizione *ex art. 227 TFUE*, diritto di ricorrere al Mediatore europeo *ex art. 228 TFUE*). Al contempo, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea estende molti dei diritti enunciati al Titolo V – dedicato alla cittadinanza – ai residenti (e alle persone giuridiche che hanno la sede sociale in uno Stato membro) e, in alcuni casi, alle persone *tout court* (e.g. diritto ad una buona amministrazione *ex art. 41*). A questo proposito Elspeth Guild sostiene che la Carta dei diritti fondamentali, muovendo verso un'equiparazione dei diritti per tutti, ha notevolmente colmato la distanza tra cittadini europei e cittadini dei Paesi terzi, evidenziando che: «[O]ne can say that third country nationals in the EU are entitled to enact citizenship in the EU now via the exercise of the Charter rights»<sup>40</sup>. Tuttavia, i diritti sanciti nella Carta non trovano una generale applicazione, ma sono strettamente connessi al diritto comunitario; infatti, devono essere rispettati dalle

---

<sup>39</sup> BECKER, *Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals*, cit., 159 ss.

<sup>40</sup> GUILD, *The European union after the Treaty of Lisbon. Fundamental Rights and EU Citizenship*, in *CESP Liberty and Security in Europe*, 2010, 5.

istituzioni comunitarie e dagli Stati membri quando implementano il diritto dell'Unione. Inoltre, anche la stessa giurisprudenza ha mostrato un atteggiamento di apertura in relazione all'estensione dei diritti fondamentali di cittadinanza ai soggetti residenti<sup>41</sup>. I giudici di Lussemburgo, infatti, hanno cominciato ad interpretare i diritti dei cittadini dei Paesi terzi in analogia con le situazioni che riguardano i cittadini dell'Unione Europea, anche se sta in capo ai TCNs provare che la loro condizione rientri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, in virtù di direttive<sup>42</sup> o di accordi conclusi tra Unione europea e Paesi terzi<sup>43</sup>. In particolare, la direttiva che disciplina i soggiornanti di lungo periodo<sup>44</sup> ha creato uno *status* che può essere definito come una “forma sussidiaria” di cittadinanza europea che gli

---

<sup>41</sup> «Quanto all'art. 19, n. 2, CE (art. 22 TFUE ndr), se esso prevede che i cittadini di uno Stato membro godono del diritto di elettorato attivo e passivo nel proprio Paese ed impone agli Stati membri di riconoscere tali diritti ai cittadini dell'Unione che risiedono sul loro territorio, non se ne può tuttavia dedurre che uno Stato membro non possa concedere il diritto di elettorato attivo e passivo a *determinate persone aventi con esso uno stretto legame, pur non possedendo la cittadinanza di questo o di un altro Stato membro*». Massime della sentenza, Corte (Grande Sezione), causa C-145/04, Regno di Spagna c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

<sup>42</sup> Numerose sono le direttive che garantiscono l'ingresso e il soggiorno a determinate categorie di cittadini di Paesi terzi: e.g. 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato; 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 relativa ad una specifica procedura per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi con scopi di ricerca scientifica; 2009/50/EC del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; 2011/98/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa ad una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro; 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali; 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intrasocietari.

<sup>43</sup> E.g. Accordo EEA (*European Economic Area*), 1997; accordi con la Svizzera; accordo di associazione con la Turchia (c.d. Accordo di Ankara) 1963; accordo Euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri e Tunisia (1998), Marocco (2000), Israele (2000), Giordania (2002), Egitto (2004), Algeria (2005), Libano (2006), accordo di stabilizzazione e associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri e Macedonia (2004), Albania (2009), Montenegro (2010), Serbia (2013), Bosnia Erzegovina (2015), Kosovo (2016).

<sup>44</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

Stati membri sono tenuti a riconoscere nel momento in cui vengono integrati i presupposti sanciti nella direttiva<sup>45</sup>. Wiesbrock sostiene che il riconoscimento dei diritti dei cittadini comunitari in capo ai cittadini dei Paesi terzi rappresenta un'alternativa all'estensione della piena cittadinanza europea ai TCNs<sup>46</sup>. A questo proposito, tuttavia, bisogna precisare che lo *status* legale e i diritti riconosciuti in capo ai cittadini di Paesi terzi possono diversificarsi notevolmente e causare potenziali ineguaglianze in base a due variabili: il Paese d'origine, nell'ipotesi in cui l'Unione europea abbia concluso accordi con Paesi terzi, e il Paese membro di residenza, la cui politica d'integrazione può essere più o meno restrittiva<sup>47</sup>.

Per quanto concerne la cittadinanza, occorre evidenziare che fin dagli anni Ottanta, la Commissione europea si riferiva alla naturalizzazione come uno dei fattori per favorire l'integrazione dei cittadini stranieri. Tuttavia, una riflessione più approfondita in relazione al ruolo giocato dall'Unione europea nel senso di favorire l'acquisizione della cittadinanza nazionale (e dunque europea) da parte dei cittadini dei Paesi terzi, è essenzialmente connessa alla normativa concernente l'immigrazione e l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi. Una comune disciplina su queste materie ha incontrato molteplici resistenze. Innanzitutto, i Paesi membri intendono conservare una piena sovranità sul proprio territorio ed in particolare in materia di cittadinanza. Inoltre, se in un primo momento la questione non veniva percepita come prioritaria, dato che si volevano tutelare primariamente i diritti dei cittadini comunitari che circolavano all'interno dell'Unione, successivamente la crisi economica e le questioni connesse a terrorismo e sicurezza hanno inciso fortemente su tali temi in maniera restrittiva.

Con la creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» nel Trattato di Amsterdam si procede verso la cd. comunitarizzazione delle politiche in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne le quali si fondano sul principio di *solidarietà* tra gli Stati membri e di *equità* nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi<sup>48</sup>. In questo ambito, un ruolo essenziale è stato svolto dai piani quinquennali adottati dal Consiglio

---

<sup>45</sup> ACOSTA ARCARAZO, *Civic Citizenship Reintroduced? The Long-Term Residence Directive as a Post-National Form of Membership*, in *European Law Review*, 2015, 200.

<sup>46</sup> WIESBROCK, *Granting Citizenship-related Rights to Third Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship?*, cit., 69.

<sup>47</sup> BECKER, *Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third-Country Nationals*, cit., 150 ss.

<sup>48</sup> Art. 67, para. 2 TFUE.

Europeo (Tampere, 1999; Aja, 2004; Stoccolma, 2009; Ypres, 2014) che fissano le iniziative e gli orientamenti per la realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Questi, dunque, sono stabiliti nell'interesse non solo dei cittadini europei, ma di tutti coloro che legalmente risiedono nei confini dell'Unione.

Inizialmente, la cittadinanza riceveva esplicita menzione in tali programmi e negli atti ad essa collegati. A questo proposito sono di particolare interesse i caposaldi del Programma di Tampere (1999-2004) in cui, oltre alla necessità di armonizzare le legislazioni nazionali in materia di ingresso e soggiorno degli immigrati, si fissava l'obiettivo dell'equo trattamento tra cittadini europei e coloro che soggiornano legalmente negli Stati membri<sup>49</sup>, perseguito mediante l'adozione nel 2003 di due direttive disciplinanti rispettivamente lo *status* di soggiornante di lungo periodo<sup>50</sup> e il ricongiungimento familiare<sup>51</sup>. Pertanto, al fine di favorire «un'integrazione più incisiva» si mirava a garantire ai cittadini dei Paesi terzi diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione<sup>52</sup> e si mirava a ravvicinarne lo status giuridico<sup>53</sup>. Infine, il Consiglio approvava l'obiettivo di offrire ai cittadini dei Paesi terzi l'opportunità di ottenere la cittadinanza del Paese di residenza<sup>54</sup>.

In sostanza, sia la cittadinanza nazionale dello Stato membro, sia la cd. cittadinanza civica o civile servono lo scopo di favorire l'integrazione nei Paesi membri. La prima facilita l'integrazione dei migranti perché accresce il

---

<sup>49</sup> «L'Unione europea ha già posto in atto per i suoi cittadini i principali elementi di uno spazio comune di prosperità e pace (...) [L]a sfida insita nel trattato di Amsterdam è ora quella di garantire che tale libertà (...) possa essere goduta in condizioni di sicurezza e giustizia accessibili a tutti. (...) Tale libertà non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'unione. (...) Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio» Consiglio Europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, punto 2-3.

<sup>50</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

<sup>51</sup> Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

<sup>52</sup> *Ibidem*, punto 18.

<sup>53</sup> «Alle persone che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata dovrebbe essere garantita in tale Stato membro una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo». *Ibidem*, n. 20.

<sup>54</sup> *Ibidem.*, n. 21.

senso di appartenenza e incentiva la piena partecipazione alla vita politica sociale e culturale del Paese. A tal proposito in una comunicazione del 2003, la Commissione europea metteva in evidenza che, sebbene rimanesse nella disponibilità degli Stati stabilire i tempi di residenza e i livelli linguistici necessari e di operare le opportune verifiche sulla condotta del soggetto, la naturalizzazione dovesse avere criteri chiari in modo tale da ridurre la discrezionalità al minimo. Inoltre, la Commissione giudicava ragionevole che la disciplina per l'acquisizione della cittadinanza dovesse tenere in considerazione il periodo di soggiorno nel Paese e che, comunque, le modalità e le tempistiche fossero parametrare alle generazioni di migranti<sup>55</sup>.

La cittadinanza civile o civica, invece, è stata introdotta dalla Commissione in una comunicazione del novembre del 2000, ove si prospettava che la Carta dei diritti fondamentali avrebbe potuto costituire il punto di riferimento per la sua definizione<sup>56</sup>. Si tratta di uno *status* intermedio che comprende un nucleo di diritti e doveri a favore dei cittadini dei Paesi terzi – riconosciuti dopo un minimo di anni di soggiorno legale nel territorio dell'Unione (dunque, essenzialmente legato alla residenza) – idoneo a rendere più forte il senso di appartenenza alla società<sup>57</sup>. Lo scopo è quello di garantire un trattamento equo rispetto ai cittadini comunitari, prima della naturalizzazione. La Commissione riteneva che la cittadinanza civica facilitasse il processo di inserimento del migrante nella società e costituisse un primo passo verso l'acquisizione della nazionalità dello Stato membro. In particolare, nella comunicazione del 2003, la Commissione metteva in luce che «dal punto di vista dell'integrazione, è ovvio che il diritto di voto a livello locale deve discendere dalla stabilità del soggiorno, più che dalla nazionalità»<sup>58</sup> e, a questo proposito, la cittadinanza civile avrebbe potuto rivestire un ruolo rilevante dato che avrebbe dato la possibilità esercitare i diritti politici nel Paese ospitante.

Il programma di Tampere, tuttavia, non ha avuto molto successo a causa delle difficoltà di natura economica e della crescente attenzione al tema della sicurezza. Difatti, il successivo programma quinquennale dell'Aja (2004-

---

<sup>55</sup> Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione, COM (2003) 336, Bruxelles, 3.6.2003.

<sup>56</sup> Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione, COM (2000) 757, Bruxelles, 22.11.2000.

<sup>57</sup> Comunicazione su un'agenda comune per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea, COM (2005) 389, Bruxelles, 1.9.2005.

<sup>58</sup> Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione, cit., 25.



2009)<sup>59</sup> non menziona la cittadinanza civile come *status* intermedio per favorire l'integrazione e la naturalizzazione dei cittadini non comunitari. Occorre evidenziare che, sebbene si sottolinei la necessità di un maggiore *coordinamento fra le politiche nazionali di integrazione e le iniziative dell'Unione Europea* e, a questo fine, si mettesse in evidenza il suo carattere di *processo continuo, dinamico e bilaterale* che coinvolga sia i cittadini non comunitari che il Paese ospitante<sup>60</sup>, nella pratica viene attribuita molta rilevanza alla «necessità di adattamento degli immigrati e alle loro responsabilità verso lo Stato membro di residenza rispetto alle opportunità che la società ospitante deve garantire per consentire la loro piena partecipazione alla vita economica, sociale, culturale e politica»<sup>61</sup>. Inoltre, la questione della cittadinanza come elemento di integrazione viene relegata ad oggetto di ulteriori indagini conoscitive. In generale, dunque, è possibile notare un atteggiamento meno aperto rispetto ai temi dell'immigrazione e dell'integrazione alla luce di un quadro complessivo profondamente mutato sia in relazione al processo di integrazione europeo sia per l'emergere di problemi economici e di sicurezza<sup>62</sup>.

Il Programma di Stoccolma (2010-2014) prosegue nell'inversione di tendenza inaugurata all'Aja dove, messi da parte gli ambiziosi obiettivi dei capisaldi di Tampere, si riporta l'attenzione ai bisogni e agli interessi dei cittadini dell'Unione<sup>63</sup>. Sebbene si accenni alla necessità di garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione riconoscendo loro diritti e obblighi analoghi ai cittadini europei, non si fa alcun riferimento alla cittadinanza nazionale o civica per favorire l'integrazione. L'attenzione è volta, invece, alla regolamentazione della migrazione legale «tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e

---

<sup>59</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'unione Europea. 3.3.2005.

<sup>60</sup> Si osservi che in una comunicazione della Commissione del 2011 sull'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi si menziona anche il coinvolgimento dei Paesi d'origine degli immigrati che avrebbero il compito, da un lato, di implementare misure a sostegno dell'integrazione prima della partenza e, dall'altro, di favorire una migrazione temporanea e circolare, con il ritorno ai Paesi d'origine. Comunicazione della commissione, Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, COM (2011) 455, Bruxelles, 30.7.2011, C.

<sup>61</sup> GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., 251.

<sup>62</sup> MONTANARI, *La cittadinanza in Europa: alcune riflessioni sugli sviluppi più recenti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2012, 14.

<sup>63</sup> Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, 4.5.2010.

favorire l'integrazione»<sup>64</sup> e alla lotta alla immigrazione clandestina, aspetti che sono centrali anche nell'ultimo Programma quinquennale (2015-2020) approvato a Ypres nel 2014<sup>65</sup>.

#### 4. Riflessioni conclusive

Come ricordato, la Corte di Lussemburgo nel caso *Grzelczyk* del 2001 afferma che la cittadinanza europea è destinata a diventare «lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>66</sup>. Indubbiamente, tale *status* ha acquisito negli ultimi anni una progressiva autonomia, grazie soprattutto alle pronunce della Corte di Giustizia che ne hanno segnato importanti sviluppi.

Come è noto, inoltre, la cittadinanza europea ha creato grandi aspettative per quanto concerne lo *status* dei cittadini dei Paesi terzi dato che, pur derivando la sua attribuzione dalla cittadinanza statale, non è connessa alla sola dimensione nazionale, essendo disciplinata da norme comunitarie e, dunque, ha presente in sé un potenziale fattore di inclusività<sup>67</sup>. A questo proposito si ricordi che l'equo trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini comunitari, l'uguaglianza dei diritti e dei doveri dei migranti all'interno dei diversi Paesi membri e la lotta ad ogni forma di discriminazione, in particolare quelle basate sulla nazionalità, costituiscono dei capisaldi comunitari. Pertanto, a partire dai Trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali vengono estesi anche ai residenti (o alle persone *tout court*) alcuni diritti di cittadinanza. Di conseguenza, nonostante alcuni parziali arresti su questo campo è innegabile come la *nuova frontiera* della cittadinanza europea riguardi lo *status* giuridico dei cittadini dei Paesi terzi, *in primis* nei casi in cui si tratti dei *family members* di cittadini europei<sup>68</sup>. Daniel Thym evidenzia che i diritti dei familiari non cittadini mettono in tensione la potenziale estensione della cittadinanza europea e i suoi limiti sostanziali dato che i *third country nationals family members* non sono direttamente titolari dei diritti di cittadinanza, ma sono idonei a beneficiarne

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, punto 6.

<sup>65</sup> EUCO 79/14.

<sup>66</sup> Causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 settembre, 2001, punto 31.

<sup>67</sup> N. PARISI, *Immigrazione, cittadinanza europea e cittadinanza residenziale dell'unione europea, I quaderni europei*, n. 67, 2014, 6.

<sup>68</sup> THYM, *Towards 'Real' Citizenship? The Judicial Construction of Union Citizenship and its Limits*, cit..

in maniera riflessa e derivata in quanto familiari di un cittadino europeo. A ciò si aggiunga che, stante la progressiva autonomia della cittadinanza europea, l'automatica esclusione dai suoi benefici in capo ai cittadini dei Paesi terzi residenti stabilmente nel territorio dell'Unione appare sempre più difficile da giustificare. Pertanto, essa rappresenta la frontiera per il prossimo futuro, al fine di abbattere quello che è stato provocatoriamente definito da Étienne Balibar l'*apartheid européen*<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> BALIBAR, *Nous, citoyens d'Europe: Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, 2001.